



Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione

a cura di

Bernardo Giorgio Mattarella

Anno 2009

Sommario

Introduzione (<i>Bernardo Giorgio Mattarella</i>).....	3
Standard internazionali di qualità e formazione della dirigenza nazionale (<i>Marta Simoncini</i>).....	11
Formazione e selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri stati (<i>Lorenzo Saltari</i>).....	29
Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione (<i>Benedetto Cimino</i>).....	73
La dirigenza degli organi costituzionali (<i>Elisabetta Miden</i>).....	105
L'evoluzione dei modelli di reclutamento e formazione della Sspa (<i>Bernardo Argiolas</i>).....	150
L'impatto della Scuola superiore della pubblica amministrazione sulla dirigenza dello Stato (<i>Valentina Milani</i>).....	190
Gli ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nel panorama della dirigenza pubblica italiana: alcune evidenze empiriche (<i>Fabio Di Cristina</i>).....	202
Appendice: Dati sugli allievi dei corsi-concorsi della Sspa (<i>Fabio di Cristina e Marta Simoncini</i>).....	215

Introduzione

Bernardo Giorgio Mattarella

1. Mediamente più giovani degli altri dirigenti amministrativi italiani, con un titolo di studio più elevato, una migliore conoscenza delle lingue straniere, più esperienze internazionali alle spalle e una maggiore disponibilità alla mobilità geografica e tra amministrazioni, ma con la stessa origine prevalentemente centro-meridionale; di estrazione varia, ma prevalentemente provenienti dal settore pubblico; ben inseriti nelle rispettive amministrazioni, ma con qualche delusione in ordine al proprio ruolo in esse; aggiornati sugli sviluppi della legislazione amministrativa e sostenitori delle riforme, ma spesso frustrati dalle resistenze all'innovazione; nel complesso, un'élite amministrativa, priva però di uno spirito di corpo, che fatica ad assumere un ruolo decisivo e a valorizzare le proprie peculiarità. Sono queste le principali caratteristiche emergenti da un ampio campione di dirigenti amministrativi italiani, che hanno frequentato le tre edizioni del corso-concorso per l'accesso alla dirigenza amministrativa svoltesi tra il 1993 e il 2002. La rilevazione è stata compiuta nell'ambito di una ricerca sulla dirigenza dello Stato svolta tra il 2008 e il 2009 presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Obiettivo della ricerca era di fornire una descrizione del principale prodotto della Scuola superiore: appunto gli allievi dei corsi-concorsi. Prima di dare conto più ampiamente dei risultati della ricerca, occorre spiegarne le ragioni ed esporne lo svolgimento.

Ogni organizzazione produttiva deve preoccuparsi del destino del proprio prodotto e del suo successo nel mercato in cui esso viene lanciato. Se questo prodotto è costituito da risorse umane, come nel caso delle istituzioni di formazione, vi sono alcune ragioni in più per farlo: la possibilità di avere riscontri sull'utilità della formazione impartita, la possibile partecipazione degli allievi alla formazione dei loro futuri colleghi, la costruzione di reti di rapporti utili per l'istituzione e per gli allievi. Eppure, non sempre questo aspetto è stato curato adeguatamente: degli allievi della Scuola si sono per lo più perse le tracce, rinunciando a valutare i risultati della formazione loro impartita. Questa disattenzione per le carriere è stata lamentata da diversi allievi nel corso della ricerca e ha trovato alcuni correttivi nell'ultimo periodo: gli allievi dei precedenti corsi sono stati coinvolti, in qualità di "mentori" nel quarto corso-concorso, concluso nel 2009, e in varie iniziative culturali della Scuola, compresa la ricerca che qui si presenta.

2. La ricerca ha concentrato l'attenzione sugli allievi delle varie edizioni del corso-concorso. La scelta di restringere l'analisi a questo

bacino, relativamente ristretto, di dirigenti, può essere giustificata in diversi modi.

In primo luogo, si è scelto di occuparsi della formazione, che costituisce il *core business* della Scuola, rispetto ad altre, pur importanti funzioni, come quelle di ricerca (qui praticata) e di consulenza per le amministrazioni pubbliche.

Si è scelto, poi, di occuparsi della formazione iniziale, impartita ai dirigenti neoassunti, piuttosto che di quella permanente, rivolta al personale già in servizio, per diverse ragioni. In primo luogo, perché coloro ai quali si rivolge la prima costituiscono un gruppo relativamente ristretto rispetto a coloro ai quali si rivolge la seconda, che riguarda in linea di principio tutti i dirigenti delle amministrazioni nazionali e anche molti altri funzionari. Considerare i destinatari della formazione permanente, quindi, avrebbe indotto a condurre uno studio sulla dirigenza amministrativa statale nel suo complesso e sarebbe stato difficile individuare il valore aggiunto apportato dalla Scuola. In secondo luogo, la formazione permanente consiste per lo più in corsi di breve o media durata, la cui resa è variabile e il cui effetto è sicuramente minore rispetto a quello del corso-concorso. In terzo luogo, sulle molteplici iniziative di formazione permanente offerte dalla Scuola vi è già abbondanza di informazioni, concentrate annualmente nel Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione, pubblicato dalla Scuola stessa. Infine, per ovvie ragioni pratiche, era possibile approfondire il discorso con poche centinaia di dirigenti, coinvolgendoli direttamente, ma non con i (molto più numerosi) destinatari delle tante iniziative di formazione permanente.

Nell'ambito della formazione iniziale, poi, si è scelto di concentrare l'attenzione sul corso-concorso e non sui "cicli di attività formative", che la Scuola organizza – come previsto dalla legge – per i dirigenti autonomamente reclutati dalle singole amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali, con propri concorsi. Si tratta di corsi di durata e impegno decisamente minori rispetto al corso-concorso, dal quale si differenziano anche per un profilo fondamentale: la Scuola non seleziona i partecipanti, ma offre formazione a dirigenti che le relative amministrazioni hanno già provveduto a reclutare, sanno già come utilizzare e – molto spesso – hanno già in ruolo con qualifiche inferiori. Queste differenze spiegano l'importanza molto minore dei cicli formativi e anche il rapporto molto meno intenso tra i loro allievi e la Scuola, che rende particolarmente difficili la stessa individuazione degli allievi e la raccolta dei dati, fornendo una ragione in più per considerare solo gli allievi dei corsi-concorsi.

Per gli allievi dei corsi-concorsi, la Scuola rappresenta non solo la fase iniziale della carriera dirigenziale, ma il concorso di accesso, una sede di incontro tra persone di estrazione diversa e un impegno notevole, protratto nel tempo. Un'istituzione che offre i propri servizi a tutte le amministrazioni ed è frequentata in una fase in cui l'amministrazione di destinazione di

ciascun allievo è ignota: quindi un'istituzione che, nella fase della formazione, costituisce l'unico interlocutore degli allievi e che può accompagnarne la carriera e fornirne l'aggiornamento. Per tutte queste ragioni, si può dire che gli allievi del corso-concorso costituiscono il vero prodotto distintivo della Scuola superiore, alla stregua del quale si può valutare l'efficacia della sua opera di reclutamento e formazione, anche in relazione ai modelli alternativi, e verificare la validità dei metodi e dei contenuti didattici scelti.

Per tutte queste ragioni, la ricerca ha per oggetto principale gli allievi dei corsi-concorsi attualmente in servizio come dirigenti, cioè quelli dei primi tre. Non quelli del quarto, che si è svolto mentre questa ricerca veniva condotta, perché molte delle informazioni sugli allievi, considerate e valutate nella ricerca, sono relative alla fase successiva alla conclusione del corso-concorso. Naturalmente, trascorsa un periodo adeguato dopo la conclusione del quarto corso-concorso, sarà utile un aggiornamento dei dati qui raccolti, che consenta di ampliare la platea osservata e anche di verificare la resa della Scuola nel tempo.

3. Una volta individuato l'oggetto sul quale concentrare l'attenzione, peraltro, si è scelto di affrontarlo con un approccio ampio, non limitandosi a fornire un ritratto del prodotto "allievi", ma descrivendo anche il processo di selezione e di formazione, i suoi precedenti storici e alcuni modelli alternativi, fornendo alcuni elementi di contesto sulla formazione degli alti funzionari pubblici, in ambito nazionale e internazionale, nonché mettendo gli allievi della Scuola a confronto con altre categorie di dipendenti pubblici e, in particolare, con alcune di quelle che possono essere considerate *élites* nell'ambito dell'amministrazione dello Stato. I contributi, che costituiscono i risultati della ricerca, trattano quindi non solo degli allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, ma anche di temi più generali inerenti al funzionamento della Scuola, alla disciplina e ai caratteri della dirigenza pubblica e ai modelli di reclutamento e formazione nel settore pubblico.

Dal punto di vista del metodo di ricerca, ci si è basati sulle ricerche già svolte e sui dati già disponibili, ma si è condotta anche una autonoma rilevazione sugli allievi, che ha dato risultati di grande interesse. Agli allievi è stato inviato un questionario piuttosto articolato, con domande inerenti ai dati anagrafici, alla formazione, alle esperienze precedenti, alla carriera successiva, alle opinioni sulla Scuola e sulla formazione ricevuta. La percentuale di allievi che hanno risposto è stata decisamente soddisfacente. Gli allievi, oggi dirigenti amministrativi, sono stati coinvolti nella ricerca anche attraverso incontri con i ricercatori. Versioni provvisorie dei testi sono state sottoposte loro. La loro collaborazione, sia con la compilazione dei questionari sia con il riscontro dato a queste ulteriori iniziative, ha conferito alla ricerca un rilevante valore aggiunto.

4. I giudizi degli allievi sul funzionamento del corso-concorso e della Scuola superiore meritano di essere riassunti. Essi toccano principalmente quattro aspetti: l'accesso, lo svolgimento del corso-concorso, la carriera successiva e il rapporto con la Scuola.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il motivo dominante è la critica dei tempi troppo lunghi: sia quelli che intercorrono tra un corso-concorso e il successivo, sia quelli richiesti dall'espletamento delle procedure concorsuali. È un fattore di indubbia debolezza, che rischia di allontanare o scoraggiare molti dei migliori candidati potenziali e che si risolve in un vantaggio per quanti hanno già un rapporto di lavoro, in particolare nel settore pubblico. Ciò contribuisce a rendere la carriera dirigenziale nella pubblica amministrazione, tra i giovani laureati più brillanti, molto meno attraente di come merita di essere. Si può aggiungere che la cadenza mediamente quadriennale rende discontinua l'attività della Scuola, crea diseconomie in essa, fa sì che i corsi-concorsi siano troppo affollati e difficili da gestire e determina disuguaglianze tra le sezioni nelle quali gli allievi sono inevitabilmente divisi.

Le opinioni sulla gestione dei vari corsi-concorsi sono ovviamente varie, ma vi sono osservazioni ricorrenti, in positivo come in negativo. Positivo è il giudizio tendenziale sulla qualità dei docenti e sulla varietà di temi, ma vengono spesso lamentati l'approccio troppo teorico delle lezioni, il difetto di coordinamento tra le lezioni di diverse materie e la mancata formazione su temi manageriali, in particolare sulla gestione del personale: difetti ai quali nel corso-concorso, appena concluso, si è cercato di porre rimedio. Apprezzamento, invece, per la possibilità di svolgere esperienze nelle amministrazioni, anche all'estero. Fa discutere gli allievi anche il problema del merito: a volte si osserva che non vi è sufficiente competizione tra essi, altre volte che la struttura del corso rende quasi improponibile la bocciatura finale.

La formazione ricevuta viene complessivamente giudicata adeguata per dirigenti "generalisti", soprattutto se destinati alle amministrazioni centrali, ma poco utile in relazione ad alcune destinazioni, soprattutto periferiche. Più in generale, per quanto riguarda l'attività lavorativa successiva al corso-concorso e lo sviluppo della carriera, il quadro è in chiaroscuro: gli allievi della Scuola hanno avuto destinazioni in gran parte soddisfacenti, spesso in ministeri importanti, ma non sempre sono stati valorizzati dalle rispettive amministrazioni; forti della formazione ricevuta, essi sentivano di essere portatori di approcci e politiche innovative, ma spesso la resistenza dell'ambiente di lavoro è stata insuperabile; così hanno spesso perso la sensazione di appartenere a una categoria selezionata. Può aver pesato, su queste vicende, la caduta della tensione riformatrice che si è registrata nell'ultimo decennio, nel quale su ogni politica di riforma

amministrativa sono spesso prevalse la preoccupazione per il controllo della spesa e quella per il consenso politico.

Infine, tra i punti di forza dell'esperienza svolta alla Scuola superiore, gli allievi dei corsi-concorsi segnalano la creazione di legami personali e la costruzione di reti di dirigenti, preziosi strumenti di collegamento tra le amministrazioni. Ma la cura di questi rapporti è stata lasciata agli allievi, senza che la Scuola si preoccupasse di seguire i loro percorsi né di organizzare occasioni di incontro. Anche per questo, manca sostanzialmente, tra gli allievi della Scuola, uno spirito di corpo, che può essere sorto durante i corsi, ma non è stato coltivato. Anche in questo, la Scuola sta cercando di recuperare terreno.

5. La ricerca si articola in sette contributi, che possono essere idealmente raggruppati in tre parti, seguite da un'appendice in cui sono raccolti i dati aggregati risultanti dalle risposte al questionario menzionato.

Nella prima parte rientrano due contributi dedicati ai diversi modelli e alle diverse esperienze di scuole di formazione, che costituiscono termini di paragone imprescindibili, tanto più in una fase storica in cui i livelli di governo si avvicinano, i riferimenti ad altri ordinamenti costituiscono una componente necessaria della formazione del dirigente statale e il confronto tra le strutture di formazione dei diversi ordinamenti consente di elaborare una base comune, almeno al livello europeo, per i programmi di formazione. Il primo di questi due contributi è dedicato alla convergenza tra le diverse strutture ed esperienze di formazione, il secondo al confronto tra diversi modelli esistenti.

Il contributo di Marta Simoncini esamina i processi di elaborazione, al livello internazionale, di standard comuni per la formazione dei dirigenti, relativi ad aspetti come il rapporto tra la preparazione teorica e le abilità pratiche, quello tra la formazione iniziale e quella permanente, la selezione dei docenti, gli aspetti organizzativi. L'esperienza descritta è quella avviata, a partire dal 2005, dalle Nazioni Unite e dalla International Association of Schools and Institutes of Administration. Gli "Standards of Excellence for Public Administration Education and Training", da esse elaborati, investono diversi aspetti della formazione. Di essi sono esaminati i contenuti e i meccanismi di controllo; è esaminato il dibattito che li riguarda, evidenziandone i punti di forza e i rischi; è descritta l'esperienza applicativa della Scuola superiore della pubblica amministrazione, che li ha utilizzati per meglio articolare e dare contenuto alle proprie iniziative di formazione e per arricchire i propri programmi di attività.

Lorenzo Saltari si occupa invece dei diversi modelli di formazione esistenti, sia al livello nazionale sia negli enti territoriali, e valuta in rapporto a essi l'esperienza della Scuola superiore. Dopo avere individuato alcuni modelli astrattamente possibili e le varie opzioni, per un legislatore che voglia disciplinare il sistema di reclutamento e di formazione della

dirigenza pubblica, racconta l'incerto percorso della disciplina italiana. Esamina poi il panorama regionale, descrivendo le scelte di alcune regioni, mettendole in rapporto alla distribuzione delle potestà legislative e valutando il grado di convergenza. Considera di seguito i modelli stranieri, raggruppandoli in due categorie: quelli accentrati, tra i quali la Francia, e quelli decentrati, tra i quali gli Stati Uniti d'America. L'esame comparato conduce l'autore a conclusioni critiche sull'esperienza italiana, nella quale aspetti come la socializzazione tra gli allievi e la loro capacità di costituire fattori di cambiamento e riforma sono molto più deboli che in altri ordinamenti, a causa di resistenze di vario genere, né l'esperienza regionale sembra dare indicazioni più confortanti.

La seconda parte della ricerca, nella quale possono essere collocati due ulteriori contributi, è dedicata alle diverse dirigenze pubbliche, cioè alle categorie di personale che, per la loro particolare qualificazione e le modalità di selezione, possono offrire utili termini di paragone per i dirigenti formati dalla Scuola superiore. Il primo testo è dedicato all'insieme della dirigenza pubblica, rispetto al quale questi ultimi costituiscono un sottoinsieme, mentre il secondo è dedicato a categorie particolari di personale direttivo, quelle degli organi costituzionali.

Di descrivere la situazione della dirigenza pubblica, di ripercorrere l'evoluzione della relativa disciplina e di individuare i problemi non risolti si incarica Benedetto Cimino. Dapprima egli ripercorre il quarantennio di storia della dirigenza, contestualizzando i vari interventi normativi e valutandone i risultati. Esamina poi, in rapporto alle diverse opzioni possibili, il modo in cui l'ordinamento italiano ha affrontato il problema della scelta dei dirigenti, mettendone in luce i difetti di concezione e di attuazione. Si sofferma quindi, in particolare, sui due canali di accesso alla dirigenza: la selezione per merito, con la sua travagliata storia normativa e i suoi aggiramenti, e la nomina fiduciaria, a sua volta caratterizzata da ambiguità nella disciplina e da problemi di implementazione. Le valutazioni conclusive sono dedicate ai rapporti tra politica e amministrazione: da un lato, si prende atto del progressivo accentuarsi dei fenomeni di *spoils system* e di precarizzazione dei dirigenti; dall'altro, si valutano gli strumenti che la riforma in corso, avviata con la legge n. 15 del 2009, sembra poter offrire per un miglior funzionamento dei meccanismi di scelta e per nuovo equilibrio tra politica e dirigenza.

Elisabetta Midena tratta invece della dirigenza negli costituzionali. Si tratta di categorie di personale di particolare interesse, come termini di paragone rispetto alla dirigenza dell'apparato amministrativo statale, perché presso gli organi costituzionali tendono a concentrarsi o a incontrarsi diverse *élites* amministrative, spesso con percorsi di carriera che attraversano anche i gabinetti e le più alte posizioni dirigenziali dei ministeri. L'espressione "dirigenza", per queste amministrazioni, può essere usata in senso generico, perché i relativi ordinamenti, nella loro varietà, non

conoscono la qualifica dirigenziale, ma non vi è dubbio che, nell'ambito delle relative burocrazie, vi sono categorie di personale di particolare qualificazione, con notevoli responsabilità inerenti all'assistenza dei titolari e componenti degli organi, per lo svolgimento delle loro funzioni, oltre che alla gestione interna. Si tratta di un tema poco studiato e conosciuto, rispetto al quale il contributo fornisce un'importante base conoscitiva, con informazioni di prima mano relative all'amministrazione di ciascun organo costituzionale.

La terza parte della ricerca si concentra sulla Scuola superiore della pubblica amministrazione e sui suoi principali prodotti, cioè gli allievi dei corsi-concorsi. Della prima vengono considerate la disciplina e la sua attuazione. Dei secondi vengono considerate sia le caratteristiche proprie, precedenti al loro ingresso nella dirigenza statale, sia il modo in cui la formazione ricevuta ha inciso sulla loro carriera.

Il contributo di Bernardo Argiolas ripercorre l'evoluzione della Scuola superiore, nelle diverse fasi corrispondenti alle principali riforme di cui essa è stata oggetto, avvertendo peraltro che il concreto funzionamento non sempre ha corrisposto ai tempi dell'evoluzione normativa e che spesso i tentativi di riforma hanno prodotto cambiamenti limitati. Per ciascuna di queste cinque fasi, sono considerate diverse variabili, relative alla Scuola stessa, alle funzioni affidatele, alle modalità della formazione. Viene poi descritta l'esperienza più recente e si dà conto dell'attività attualmente in corso per adeguare i contenuti dell'insegnamento e il funzionamento del corso-concorso alle caratteristiche degli allievi e alle esigenze delle amministrazioni. Non sono nascosti i limiti, anche in termini di capacità di reclutamento dei migliori, che derivano da un quadro normativo e da una sua applicazione, che di fatto impediscono alla Scuola di svolgere appieno il proprio ruolo di reclutamento e formazione dell'*élite* amministrativa e pongono ostacoli all'accesso, favorendo gli interni all'amministrazione.

Valentina Milani opera un confronto tra l'insieme dei dirigenti dello Stato e il sotto-insieme degli allievi dei corsi-concorsi, per valutare l'impatto della Scuola superiore nella selezione e nella formazione dei dirigenti. Dopo avere fornito e discusso alcuni dati generali, che mostrano in modo inequivocabile i vantaggi del reclutamento con corso-concorso, si sofferma sul conferimento degli incarichi dirigenziali e sugli sviluppi delle carriere. Ne emerge un quadro misto di luci e di ombre: i dirigenti formati dalla Scuola hanno indubbie qualità, in termini di preparazione e anche di imparzialità, ma non sempre la loro carriera ne risente positivamente. L'analisi mostra che, nel complesso, la Scuola gioca ancora un ruolo limitato nelle dinamiche di selezione e formazione della dirigenza pubblica: perché essa fornisce solo una minoranza dei dirigenti amministrativi, perché le amministrazioni non fanno o non vogliono valorizzare le competenze in più che essa fornisce ai suoi allievi, e naturalmente anche per i limiti del

funzionamento della Scuola stessa, nonostante i miglioramenti e le correzioni di rotta.

Infine, Fabio Di Cristina, che insieme a Marta Simoncini ha curato l'appendice, ne descrive e ne commenta il contenuto, presentando dati di notevole interesse, che suffragano le considerazioni svolte finora. Per qualche aspetto, come la provenienza geografica, gli allievi dei corsi-concorsi presentano caratteristiche analoghe a quelle della dirigenza statale o del pubblico impiego, nel suo complesso; per altre, come l'età e gli studi, essi se ne differenziano in modo significativo. L'attività svolta prima del corso-concorso è varia, ma tra quelli che vi accedono vi è una netta prevalenza dei pubblici impiegati. Lo svolgimento delle carriere risente del fattore tempo e della rigidità dei sistemi di progressione. Gli allievi della Scuola mostrano particolari attitudini alla mobilità e alle esperienze internazionali. Nel contributo si trova anche la sintesi delle opinioni espresse dagli allievi sulla formazione ricevuta presso la Scuola: vi sono notevoli apprezzamenti, ma anche critiche ricorrenti alle amministrazioni e alla Scuola stessa.

Tutto ciò conferma che il corso-concorso è un ottimo modo per reclutare il personale pubblico, ma il suo funzionamento risente di limiti normativi e applicativi. E che la Scuola superiore della pubblica amministrazione, nell'ultimo quindicennio, ha svolto bene il suo lavoro, ma vi sono grandi margini di miglioramento.

Standards internazionali di qualità e formazione della dirigenza nazionale

Marta Simoncini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema UNDESA-IASIA degli *standards* internazionali di eccellenza. – 3. I criteri di misurazione (e valutazione) della qualità previsti dagli *standards* di eccellenza. – 4. Le prospettive di *enforcement* del sistema degli *standards* di eccellenza. – 5. Un'esperienza di applicazione degli *standards* di eccellenza. Il caso della SSPA.

1. Introduzione

L'attività di formazione della dirigenza pubblica può considerarsi preliminare e necessaria rispetto al corretto funzionamento dell'intero apparato dell'amministrazione pubblica, dimostrandosi fondamentale per il miglioramento delle sue prestazioni. Infatti, la professionalità dei dirigenti rileva sia a livello organizzativo, su cui si riflette in termini di efficienza dell'apparato, che sotto il profilo procedimentale, in relazione alla correttezza ed efficacia dello svolgimento dell'azione amministrativa. In questa prospettiva, la formazione diviene uno strumento essenziale, pressoché strategico, per accrescere la competitività dell'amministrazione, ossia per potenziarne la capacità di far fronte alle nuove domande della collettività e alle sfide derivanti dai diversi processi innescati dal fenomeno della globalizzazione e dallo sviluppo tecnologico. Infatti, il sistema dell'amministrazione pubblica è cambiato e tende a modificarsi progressivamente, in relazione ai mutamenti del ruolo dello Stato – sia sul versante interno dell'articolazione dei poteri pubblici che su quello esterno delle relazioni internazionali – nell'erogazione dei servizi e nella predisposizione delle funzioni essenziali, nel tentativo di coadiuvare uno sviluppo socio-economico generale sostenibile¹. Il continuo aggiornamento dell'amministrazione pubblica rispetto ai bisogni della collettività appare, pertanto, una condizione imprescindibile per garantire l'assolvimento delle funzioni che sono attribuite a tale organizzazione sulla base del principio di legalità. Di conseguenza, il sistema amministrativo deve divenire soggetto

¹ Sul ruolo della pubblica amministrazione di fronte alle sfide globali si vedano G. Bertucci, *Strengthening Public Sector Capacity for Achieving the Millennium Development Goals*, in UNDESA - IASIA (a cura di), *Excellence and Leadership in the Public Sector: the Role of Education and Training*, United Nation Publication, NY, 2007, pp. 1-8; A. Rosenbaum, *Excellence in Public Administration Education: Preparing the Next Generation of Public Administrators for a Changing World*, *ibid.*, pp. 11-15.

attivo nella definizione di nuovi strumenti giuridici e nella risoluzione dei problemi legati allo sviluppo, in modo da scongiurare ogni possibile deriva di autoreferenzialità che minerebbe l'azione amministrativa non soltanto sotto il profilo dell'efficacia, ma anche dal punto di vista dell'*accountability*.

Da qui, deriva l'attenzione al profilo della qualità: investire nell'alta qualità della formazione significa puntare alla costruzione di un'amministrazione ad alto livello di prestazioni e, quindi, più responsabile². Se tale processo non può che svilupparsi in maniera diversificata nei singoli livelli nazionali, in relazione alle condizioni socio-politiche delle differenti comunità di riferimento e all'organizzazione dei diversi sistemi formativi³, tuttavia la portata trans-nazionale delle sfide che le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad affrontare non può che condurre alla confronto inter-nazionale. Nel tentativo di ciascuno Stato di migliorare la propria offerta formativa, pertanto, il livello internazionale diviene sede privilegiata di un dialogo tra i diversi interlocutori nazionali, non privo di alcuni fondamentali ostacoli, derivanti dalla frammentazione a tale livello dell'assetto istituzionale⁴ e delle metodologie valutative della qualità della formazione. Pertanto, se l'obiettivo è innalzare la qualità della formazione dirigenziale nazionale, preliminare si dimostra l'elaborazione di un linguaggio internazionale, ovvero di parametri di analisi e valutazione condivisi in sedi amministrative internazionali di carattere multinazionale. Inoltre, si comprende la necessità di introdurre strumenti tali da rendere misurabile – e, dunque, comparabile – il concetto di qualità.

Alla luce di tale contesto generale, il presente lavoro intende esaminare la rilevanza della definizione di *standards* internazionali di eccellenza per la formazione della dirigenza pubblica a livello nazionale. A tal fine, l'analisi si concentra sui parametri presentati nel 2008 dalla *task force* istituita nel 2005 nell'ambito della collaborazione tra il Dipartimento

² Cfr. B. Wooldridge, *High Performing Schools and Institutes of Administration: The Role of Standards of Excellence*, in UNDESA - IASIA (a cura di), *Excellence and Leadership in the Public Sector: the Role of Education and Training*, United Nation Publication, cit., pp. 44-56; T. Ergun, *Public Sector Leadership Capacity Building Through Education and Training*, *ibid.*, pp. 157-159; B. Wooldridge, *Management development in a turbulent environment new roles and responsibilities for Schools and Institutes of Administration*, in A. Rosenbaum - L. Gajdosova (a cura di), *State Modernization and Decentralization Implications for Public Administration Education and Training: Selected Central European and Global Perspective*, IASIA – NISPAcee - UNDESA, NY, 2003.

³ Per una ricostruzione dei principali profili di diversificazione dei sistemi formativi nazionali si veda N. Kolisnichenko, *National Organizational Arrangements for Delivering Public Administration Education and Training*, *working paper* commissionato dalla *task force* UNDESA - IASIA incaricata della redazione degli *standards* di eccellenza, 2006, pp. 1-25.

⁴ Sui caratteri dell'amministrazione a livello internazionale si veda S. Battini, *Amministrazioni internazionali*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 282-290.

per gli affari economici e sociali dell'ONU (UNDESA) - divisione per la pubblica amministrazione e lo sviluppo manageriale (DPADM) e dall'Associazione internazionale delle scuole e degli istituti di amministrazione (IASIA)⁵, nel tentativo di comprendere quanto l'introduzione di strumenti comuni possa essere d'ausilio al rinnovamento e al miglioramento dei sistemi amministrativi nazionali. In questa prospettiva, per accedere ad una riflessione più compiuta sul tema, nella parte finale viene analizzata l'esperienza italiana di applicazione degli *standards* di eccellenza, maturata nell'ambito del processo di riforma della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA).

2. Il sistema UNDESA-IASIA degli *standards* internazionali di eccellenza

L'introduzione di *standards* di qualità della formazione della dirigenza pubblica ruota attorno all'idea che la sua valutazione possa favorire il corretto funzionamento ed il miglioramento dell'offerta dei servizi erogati ai cittadini dall'amministrazione. In quest'ottica il sistema della formazione deve essere in grado di preparare ad affrontare le diverse problematiche che la gestione amministrativa presenta. Da questo punto di vista, fondamentale si rivela la strutturazione prospettica della formazione, ovvero il suo definirsi nel binomio dell'*education and training*. Infatti, se il primo termine indica una preparazione di tipo teorico, il secondo valorizza lo sviluppo di competenze pratiche ed entrambi costituiscono supporti cognitivi preliminari ed indispensabili all'attività del dirigente.

In particolare, il *training* si basa sull'individuazione dei bisogni derivante dal raffronto dei requisiti richiesti per lo svolgimento di una specifica funzione o servizio e le competenze del personale ad essa preposto, nel tentativo di migliorare le prestazioni offerte dall'organizzazione amministrativa⁶. Diversamente, l'*education* non può che nutrirsi dei risultati della ricerca accademica, ma si differenzia dal semplice apprendimento per il fatto che deve consentire agli interessati non soltanto di conoscere, ma anche di saper utilizzare criticamente le conoscenze acquisite, conferendo anche allo studio teorico una forte componente relazionale. Infatti, la preparazione deve accompagnarsi con una capacità analitica che, a prescindere dal possesso di nozioni, consente di

⁵ UNDESA – IASIA Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training, *Final Report*, maggio 2008.

⁶ Sul punto si veda S.-H. Chang, *Enhancing the Quality of a Public Administration Training Plan through Knowledge Management*, in UNDESA - IASIA (a cura di), *Excellence and Leadership in the Public Sector: the Role of Education and Training*, United Nation Publication, cit., pp. 63-66.

cogliere le specificità dei contesti socio-politici, a cui applicare tali competenze professionali⁷.

Generalmente, il grado di avanzamento di tali diverse componenti della formazione varia con le tradizioni amministrative nazionali. Paradigmatico della valorizzazione della preparazione teorica è il modello francese dell'ENA; diversamente, nel sistema inglese la *National School of Government* (già *British Civil Service College*) punta allo sviluppo di una forte professionalità pratica⁸. Chiaramente dietro tali scelte si collocano concezioni distinte della pubblica amministrazione e del ruolo che questa è chiamata a svolgere nella società, che riflettono, più in generale, il diverso *carattere* di tali nazioni. Come conseguenza, diverso è pure il frangente in cui si tende a collocare il momento formativo: se una preparazione di tipo teorico costituisce il nucleo portante della formazione che precede l'entrata in servizio (*pre-service training*), la valorizzazione delle capacità pratiche si sposa con l'aggiornamento continuo durante il servizio (*in-service education and training*). Infatti, la disponibilità di conoscenze teoriche critiche e consolidate costituisce la *condicio sine qua non* per poter svolgere adeguatamente le funzioni dirigenziali, mentre le capacità gestionali pratiche possono essere acquisite fattivamente soltanto con l'esperienza. Tuttavia, si tratta di relazioni di prevalenza, dal momento che per essere efficace il sistema formativo deve poter offrire entrambe le componenti della preparazione. Su tali premesse gli *standards* di qualità elaborati nel 2008 riconoscono la necessità di integrare nel sistema formativo i più elevanti livelli di ricerca e le più significative esperienze pratiche⁹.

Di conseguenza, la definizione dell'eccellenza viene a riguardare in primo luogo la struttura ed i soggetti che offrono la formazione. Ciò significa che l'istituto o la scuola di formazione deve essere in grado di selezionare i migliori docenti, professori ed esperti, da coinvolgere nei programmi formativi¹⁰. In questa prospettiva, questi devono dimostrare di possedere competenze – in termini di conoscenze (*knowledge competence*),

⁷ Sul punto si veda A. Rosenbaum, *Excellence in Public Administration Education: Preparing the Next Generation of Public Administrators for a Changing World*, cit., pp. 22-23. In particolare, l'Autore sottolinea come "the educated individual understands how the institutions and processes within which he or she must function interact with the values of the group or groups with which they must deal, and with the society as a whole" ed osserva, sulla base di tali ragioni, che "effective education requires the successful development of real educational communities of excellence".

⁸ Sul punto si vedano G. Vernardakis, *The civil service college of the United Kingdom: Training for the "fast stream"*, in *International Journal of Public Administration*, 1987, pp. 75-95; L. Saltari, *Formazione e Selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in questo volume, pp.

⁹ Cfr. UNDESA – IASIA Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training, *Final Report*, cit., p. 5, punto 3 (Combining Scholarship, Practice and Community Service).

¹⁰ Cfr. UNDESA – IASIA Task Force, *ivi*, pp. 5-6, punti 4 (The Faculty are Central) e 6 (A Curriculum that is Purposeful and Responsive).

di capacità di analisi (*skills competence*) e di condotta (*attitude competence*) – tali da consentire l’adeguato svolgimento della propria attività, in modo da poter costantemente valutare l’effettività della formazione offerta e i progressi sia dei discenti che dei docenti¹¹. In particolare, si prevede la costituzione di un nucleo di almeno quattro insegnanti impiegati a tempo pieno che gestisca con autorevolezza e responsabilità l’offerta formativa.

Inoltre, il valore aggiunto alla qualità dei corsi deriva dalla promozione della diversità e del pluralità degli interessi e delle metodologie eterogenei, attraverso l’inclusione e la partecipazione a tali programmi di persone di nazionalità differenti¹². Una simile scelta, infatti, favorisce l’elasticità e l’interazione nella cognizione e nella risoluzione dei problemi¹³, mentre vivifica il pluralismo di cui si nutrono le istituzioni democratiche.

Il perseguimento di tali obiettivi formativi, tuttavia, risulta finanziariamente vincolato, poiché l’adeguatezza dei risultati dipende essenzialmente dalla disponibilità di risorse strumentali, oltre che dalla capacità di saperle utilizzare¹⁴. Se le modalità di impiego delle risorse sono in una certa misura suggerite dalle previsioni degli *standards* di qualità, la disponibilità si rivela una condizione preliminare che resta appannaggio dei diversi governi nazionali. Tuttavia, è chiaro che gli obiettivi perseguiti dagli *standards* non possono che richiedere significativi investimenti, essendo piuttosto diversificati i costi da sostenere. Infatti, accanto alle spese di personale si collocano quelle in termini di infrastrutture, anche tecnologiche, e di offerta di servizi agli studenti.

La stretta interazione triangolare tra la struttura organizzativa, i docenti e i discenti, finalizzata alla promozione dell’interesse pubblico e alla costruzione di istituzioni democratiche, dovrebbe, quindi, creare un circuito virtuoso che spinga il sistema ad essere sempre più competitivo in termini di qualità della formazione¹⁵, ovvero una “comunità d’eccellenza”¹⁶ che trova nella competizione il motore del suo sviluppo.

¹¹ Sul punto si veda S.-H. Chang, *Enhancing the Quality of a Public Administration Training Plan through Knowledge Management*, cit., pp. 70-72.

¹² Cfr. UNDESA – IASIA Task Force, *ivi*, p. 6, punto 5 (Inclusiveness is at the Heart of the Program)

¹³ In questo senso si vedano gli studi di W.E. Watson - K. Kumar - L.K. Michealsen, *Cultural Diversity’s Impact on Interaction Process and Performance: Comparing Homogeneous and Diverse Task Groups*, in 36 *Academy of Management Journal*, 1993, pp. 590-603; A. Tsui - T.D Egan - C.A. O’Reilly, *Being different Relational demography and organizational attachment*, in 37 *Administrative Science Quarterly*, 1992, pp. 549-580.

¹⁴ Cfr. UNDESA – IASIA Task Force, *ivi*, p. 6, punto 7 (Adequate Resources are Critical).

¹⁵ Cfr. UNDESA – IASIA Task Force, *ivi*, p. 6, punto 8 (Balancing Collaboration and Competition).

¹⁶ A. Rosenbaum, *Excellence in Public Administration Education: Preparing the Next Generation of Public Administrators for a Changing World*, cit., p. 20.

3. I criteri di misurazione (e valutazione) della qualità previsti dagli *standards* di eccellenza

Perché si possa definire il livello di qualità di scuole ed istituti di formazione, occorre rendere misurabile il sistema degli *standards* di eccellenza attraverso l'introduzione di criteri che descrivano con un certo grado di dettaglio le caratteristiche e le condizioni, a cui si possa ritenere soddisfatto ogni obiettivo inteso a promuovere qualità. Occorre, cioè, riempire di contenuti singolarmente valutabili gli indicatori di qualità, al fine di determinare il livello di eccellenza dei singoli istituti di formazione e di confrontare, poi, i diversi risultati e le differenti strategie formative, nel tentativo di implementare la qualità delle singole realtà nazionali.

Da questo punto di vista, il *report* UNDESA-IASIA 2008 ha preliminarmente suddiviso gli ambiti di valutazione in due macro-aree, differenziando i parametri relativi alla struttura istituzionale chiamata ad offrire formazione da quelli riguardanti i programmi formativi. Infatti, la misurazione del grado di eccellenza dell'organizzazione è preliminare rispetto alla qualità dei programmi offerti, poiché soltanto una struttura organizzativa consapevole può attivare efficacemente studi qualitativamente rilevanti.

In questa prospettiva, essenziale è il continuo sviluppo ed aggiornamento della *mission* istituzionale, intesa come piano strategico delle attività dell'ente in termini non soltanto di formazione in senso stretto, ma anche di servizi offerti, infrastrutture e relazioni pubbliche (cd. *strategic planning process*). Strettamente collegata alla programmazione è la gestione del bilancio (cd. *financial and budgetary structure*) in maniera trasparente ed efficiente, con la valorizzazione del controllo della spesa in capo ai soggetti responsabili del programma di formazione. Su queste linee direttrici si innestano i criteri di valutazione del sistema di gestione delle risorse umane, della promozione della diversità sociale e culturale, del supporto e dello stimolo ai docenti per la diffusione delle conoscenze, della completezza dei servizi di assistenza agli studenti, dell'adeguatezza e dell'accessibilità delle infrastrutture, nonché dell'adeguatezza del sistema di gestione delle controversie.

Il terzo pilastro su cui si fonda l'eccellenza istituzionale è la presenza di un sistema di garanzia della qualità (cd. *quality assurance system*) che sia formalizzato e costantemente implementato, con il coinvolgimento di tutte le componenti interessate, in termini di strategie, politiche e procedure ed i cui risultati siano resi pubblici. Ne deriva la costruzione di un istituto di formazione le cui *performances* possono essere considerate come un modello per l'amministrazione pubblica (*exemplary function*) e confrontate costantemente con altre organizzazioni ad alte prestazioni (*benchmarking*).

Per quanto concerne i criteri di misurazione dell'offerta formativa, la qualità è valutata rispetto allo sviluppo e alla revisione (*program*

development and review), ai contenuti (*program content*), alla gestione (*program management and administration*) e ai risultati (*program performance*) dei corsi. In particolare, al primo livello vengono definiti i parametri per misurare l'eccellenza degli obiettivi dei programmi di studio e delle strategie educative: più le finalità perseguite e la loro traduzione in termini di competenze professionali, nonché il coinvolgimento nella loro definizione (e revisione) di tutti gli interessati, sono definiti con chiarezza e sistematicità, tanto maggiore è il grado di adeguatezza dell'offerta formativa agli *standards* di eccellenza.

Su tale base si prevede la promozione della diversificazione nelle metodologie di insegnamento, dell'uso di strumenti elettronici e della ricerca, nonché la valorizzazione delle competenze del corpo docente. In questa prospettiva, sul piano contenutistico vengono fornite indicazioni di metodo, sostenendo la necessità della coerenza dei programmi con gli obiettivi e la strategia educativa e favorendo l'approccio interdisciplinare e pluralistico alla comprensione delle diverse tematiche oggetto di studio. In questo contesto, appare interessante la definizione dei caratteri dell'etica, delle competenze e della natura del settore pubblico, che sintetizzano in termini di principio le stesse finalità della formazione della dirigenza pubblica. Infatti, i valori, le capacità critiche e le conoscenze tecniche che sussumono e che i soggetti posti alla guida dell'amministrazione devono dimostrare di possedere rappresentano quei fondamentali requisiti necessari perché l'organizzazione pubblica possa sostenere i nuovi processi sociali, economici e politici con coerenza e senza rimanerne sopraffatta. A questo proposito, sembra piuttosto significativa la centralità attribuita alla costruzione di un'etica nel settore pubblico, basata su fondamentali principi di democrazia¹⁷, che in qualche modo delimita contenutisticamente la portata dei programmi di studio; altrettanto interessante è il riconoscimento dell'internazionalizzazione e della globalizzazione della pubblica amministrazione¹⁸, che rappresenta il presupposto su cui si fonda la legittimità degli stessi *standards* di eccellenza della formazione.

A livello gestionale, poi, accanto agli aspetti di organizzazione dei corsi, vengono definiti i criteri in base ai quali apprestare adeguati strumenti di verifica non soltanto dell'apprendimento degli studenti, ma anche delle

¹⁷ In particolare, l'etica pubblica viene fondata sui valori democratici, sul rispetto dei diritti umani, sull'equità sociale e la distribuzione equitativa dei beni e dei servizi, sulla diversità sociale e culturale, sulla trasparenza e la responsabilità, sullo sviluppo sostenibile, sulla giustizia e la correttezza dell'azione pubblica, sul riconoscimento dell'interdipendenza globale e sull'impegno civile. Cfr. UNDESA - IASIA Task Force, *ivi*, p. 11.

¹⁸ Più precisamente, il report individua la complessa natura del settore pubblico nei caratteri dell'internazionalizzazione e della globalizzazione, del bilanciamento tra centralizzazione e decentralizzazione, dell'impatto di organizzazioni ed accordi multinazionali, della debolezza dello stato, delle nuove modalità di comunicazione e del loro impatto, nonché della *governance* collaborativa.

prestazioni dei docenti, in modo da garantirne l'efficacia attraverso il monitoraggio e la revisione sistematica.

Infine, l'attenzione viene posta ai risultati, ovvero alla valutazione delle *performances* del centro di formazione in relazione all'impatto dell'offerta formativa, alla soddisfazione degli utenti e delle amministrazioni, ad eventuali specifici obiettivi perseguiti, ai costi sostenuti, in modo da rendere conto ai diversi soggetti interessati dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività svolta e poter, nella prospettiva di miglioramento, comparare i risultati raggiunti con altri istituti o programmi analoghi¹⁹. Peraltro, tali parametri nella loro enunciazione in termini piuttosto generali tendono ad iscriversi nel sistema di valutazione dei programmi teorizzato da Kirkpatrick e che si è affermato come il modello concettuale dominante²⁰. Si tratta di un metodo articolato su quattro livelli di analisi: le percezioni degli studenti a fine corso, l'effettivo utilizzo sul luogo di lavoro delle conoscenze e delle capacità maturate nella fase formativa, i miglioramenti apportati di svolgimento dell'attività amministrativa che siano derivati dall'impiego di tali competenze ed, infine, la crescita della competitività e della produttività dell'organizzazione. Occorre, tuttavia, tenere presenti le difficoltà emergenti sotto il profilo dei costi che una valutazione rispetto agli ultimi due livelli del modello di Kirkpatrick comporta²¹. Da questo punto di vista, quindi, l'effettività dell'ultima fase si lega strettamente alla disponibilità da parte dell'ente ad impiegare risorse umane e materiali in attività che non hanno una ricaduta immediata sulle attività formative. Ciò dipende principalmente dal grado di investimento in formazione da parte del governo, quale prerequisite fondamentale per garantire l'operatività del centro di formazione, ma anche dalla capacità dello stesso di trovare in forme di *partnership* con soggetti privati nuove fonti di finanziamento delle proprie attività.

Il livello di approfondimento nella valutazione della formazione condiziona, di conseguenza, anche l'attività di *benchmarking* e la possibilità di ricavare da tale confronto programmatico indicazioni per il miglioramento dell'offerta in *education and training*. Peraltro, a tali fini è essenziale individuare programmi formativi che siano effettivamente comparabili, dal momento che il condizionamento in termini di disponibilità

¹⁹ Sulla valutazione delle prestazioni da parte delle organizzazioni ad alto livello di prestazioni cfr. B. Wooldridge, *High Performing Schools and Institutes of Administration: The Role of Standards of Excellence*, cit., p. 47, e più in generale sul tema si veda P.D. Epstein, *Using Performances Measurement in Local Government*, Van Nostrand, NY, 1984.

²⁰ Cfr. T. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, 1998.

²¹ In questo senso si veda K. E. Newcomer, *Public Affairs Education: Adding Value in the Public Interest*, disponibile in www.naspaa.org/accreditation/standard2009/docs/AddingValueinthePublicInterest.pdf, pp. 10-11.

di risorse e di altri fattori ambientali di natura socio-politica può alterare i risultati della comparazione. Pertanto, occorre selezionare programmi formativi affini ed analizzarli sulla base di diversi tipi dati, raccolti mediante tecniche diversificate, di modo che dal loro incrocio si riesca ad ottenere una valutazione il più oggettiva possibile dei livelli di qualità della formazione²².

4. Le prospettive di *enforcement* del sistema degli *standards* di eccellenza

Le potenzialità ed i limiti dell'introduzione di un sistema di *standards* che accresca la qualità della pubblica amministrazione devono essere valutati alla luce delle differenti esigenze che la sua adozione a livello nazionale può soddisfare.

Da questo punto di vista, se piuttosto condivisa è la necessità di dotarsi di metodologie di misurazione della qualità, di converso appare dibattuta l'utilità riconosciuta agli *standards* internazionali di eccellenza: se i pregi principalmente consistono nella definizione di un linguaggio formativo comune e nel tentativo di individuare modelli condivisi per rispondere alle sfide che l'amministrazione è chiamata quotidianamente ad affrontare, i limiti fondamentali del sistema risiedono nell'estrema genericità degli obiettivi perseguiti e nella forte generalità dei parametri adottati. Una simile vaghezza si rivela in una certa misura endemica, dal momento che il concetto di qualità non è astrattamente definibile, ma si qualifica soltanto nel confronto con le domande e le situazioni concrete del contesto sociale, economico e politico a cui si applica²³. Tuttavia, l'introduzione degli *standards* di eccellenza potrebbe paradossalmente determinare un effetto di arretramento del livello di innovazione nell'organizzazione amministrativa, poiché essi si attestano su indicazioni minime di qualità, suscettibili non soltanto di implementazione nelle singole realtà nazionali, ma anche di integrazioni in relazione ai particolari contesti e alle specifiche esigenze locali. Pertanto, nonostante gli *standards* intendano costitutivamente innalzare le soglie di qualità dell'amministrazione in senso competitivo, la loro efficacia potrebbe essere relativa, per il fatto che delineano attività curriculari basilari in cui non riescono a trovare adeguato spazio eventuali

²² Sul punto cfr. K. E. Newcomer, *ibid.*, pp. 12-13; B. Wooldridge, *High Performing Schools and Institutes of Administration: The Role of Standards of Excellence*, cit., pp. 47-48. In particolare, quest'ultimo Autore individua cinque fondamentali fasi per realizzare un'attività di *benchmarking* competitiva, ovvero 1) la definizione di quale aspetto della prestazione comparare; 2) la selezione per il confronto dei concorrenti migliori per il profilo prestabilito; 3) l'identificazione degli strumenti di misurazione da utilizzare nella comparazione; 4) la valutazione dei punti di forza dell'organizzazione concorrente e il confronto di tali aspetti con la propria prestazione; 5) lo sviluppo di un piano per applicare i punti di forza del concorrente alla propria struttura organizzativa.

²³ In questa prospettiva si veda K. E. Newcomer, *ibid.*, p. 14.

prestazioni alternative ed innovative che singole realtà nazionali o specifiche aree regionali più avanzate potrebbero sviluppare²⁴.

Valutazioni di questo genere sono alla base della diversificata accoglienza che la presentazione del *report* UNDESA/IASIA 2008 ha ricevuto e della costituzione di un'ulteriore *task force ad hoc*, incaricata di adeguare il rapporto alle diverse realtà continentali, in modo da evitare che l'auspicata diffusione degli *standards* possa compromettere lo sviluppo di specificità nazionali²⁵.

Su di un piano parallelo rispetto alla valutazione della capacità di tale sistema di implementare l'eccellenza del personale amministrativo, si pone la questione della sua utilità ai fini dell'accreditamento degli istituti e delle scuole di formazione della pubblica amministrazione. Si tratta, cioè, di comprendere l'incidenza che gli *standards* possono avere nei procedimenti di accertamento, da parte di organizzazioni non governative, del possesso di specifici requisiti relativi alla qualità della formazione sia in termini generali che con riferimento a singoli programmi.

Dalla prospettiva delineata deriva una certa problematicità dell'applicazione *tout court* di tale metodologia di misurazione della qualità alle procedure di accreditamento, in quanto suscettibile di abbassare la qualità richiesta ai fini dell'accreditamento. Non è un caso che il *report* del 2008 non abbia affrontato direttamente il tema dell'accreditamento ed ambisca esclusivamente a fornire i parametri base di misurazione dell'eccellenza ai centri di formazione con la finalità di promuoverne l'autovalutazione. L'attestazione della qualità si riferisce, pertanto, a procedimenti di controllo interno sulla corrispondenza tra gli obiettivi perseguiti – in termini di infrastrutture, attività e personale – ed i risultati raggiunti.

Tuttavia, il possibile collegamento degli *standards* di eccellenza ai sistemi di accreditamento rappresenta uno scenario verosimile, dovuto all'internazionalizzazione della formazione. Tale fenomeno sta, infatti, determinando un progressivo ingresso del mercato nell'attestazione della qualità, imponendosi ai regolatori nazionali e agli enti preposti all'accreditamento con nuove variabili che trovano fondamento nella legge della domanda e dell'offerta²⁶. L'affermazione delle logiche di mercato

²⁴ In questo senso si veda A. Rosenbaum, *Excellence in Public Administration Education: Preparing the Next Generation of Public Administrators for a Changing World*, cit., p. 17. In particolare, l'Autore sottolinea come l'introduzione di un sistema di *standards* inteso a migliorare la qualità della pubblica amministrazione finisca per incoraggiare attività curriculari altamente tradizionali e per scoraggiare programmaticamente l'innovazione.

²⁵ La II *task force ad hoc* è stata istituita alla Conferenza annuale dello IASIA tenutasi a Kampala nel luglio 2008 e presenterà i risultati della propria indagine alla prossima conferenza di Rio de Janeiro nell'agosto del 2009.

²⁶ In questa prospettiva si veda L. McFarland, *Quality Assurance in the Rising International Market for Public Affairs Education*, *working paper* commissionato dalla *task force* UNDESA - IASIA incaricata della redazione degli *standards* di eccellenza, 2006, p. 3. In

nello sviluppo delle attività di formazione determina la necessità ripensare anche il ruolo dei soggetti accreditanti, dal momento che la capillarità dell'informazione di mercato è in grado di surclassare i diversi parametri di valutazione di tali organismi. Pertanto, questi ultimi tendono a trasformarsi in promotori della qualità a livello internazionale, guidando le dinamiche di mercato a valutare e valorizzare la ricerca e la responsabilità pubblica nella promozione della formazione della pubblica amministrazione²⁷. In quest'ottica, occorre considerare il caso dell'americana *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA), che dai primi anni del XXI secolo ha cominciato a svolgere attività di accreditamento al di fuori del territorio degli Stati Uniti, pur in assenza di un nucleo di attività la cui qualità fosse internazionalmente riconosciuta.

Parallelamente, non si può ignorare il fatto che la domanda di accreditamento proveniente dai paesi in via di sviluppo (soprattutto del continente asiatico) sia in forte crescita. In particolare, l'attenzione degli Stati asiatici al tema dell'accREDITamento trova le sue ragioni nel bisogno di tali paesi di dotarsi di adeguati strumenti per rendere immediatamente competitiva la propria organizzazione amministrativa di fronte alle sfide dello sviluppo. Nella prospettiva di innalzare le competenze professionali e la capacità di offrire servizi la definizione di accertamenti formali e vincolanti del possesso dei requisiti è una condizione essenziale per l'implementazione del sistema²⁸: da qui l'istituzione di organismi indipendenti preposti all'accREDITamento delle scuole e degli istituti di formazione a livello nazionale²⁹.

Un simile quadro apre interessanti prospettive in relazione sia agli *standards* di accREDITamento che ai soggetti competenti ad effettuare l'accREDITamento.

Dal primo punto di vista, è chiaro che il concetto di qualità non possa più essere monopolio nazionale, ma sia sempre più costretto a confrontarsi con criteri internazionali e di mercato. Sotto questo profilo, non si possono non riscontrare alcune sostanziali affinità tra gli *standards* di eccellenza ed i

particolare, l'Autrice attribuisce all'ingresso delle dinamiche di mercato nel sistema della formazione l'attestazione della qualità secondo nuove modalità, che vengono definite "new forms of hybrid quality assurance" (p. 13).

²⁷ Vedi nota supra, p. 14.

²⁸ Sul punto si veda R.K. Mishra, *Standards of Public Administration Education and Training in Selected Countries in Asia, working paper* commissionato dalla task force UNDESA - IASIA incaricata della redazione degli *standards* di eccellenza, 2006, pp. 13-16.

²⁹ Interessante è il caso dell'India che nel 1994 ha istituito il *National Assessment and Accreditation Council* (NAAC) per l'accREDITamento delle istituzioni di istruzione superiore, che adotta le medesime metodologie di consolidati entri di accREDITamento quali la NASPAA americana e l'europea EAPAA. Con le medesime finalità, il Pakistan ha istituito l'*Higher Education Commission* (HEC) e lo Sri Lanka il *Quality Assurance and Accreditation Council* (QAAC). Cfr. R.K. Mishra, *ibid.*, pp. 14-15.

parametri dell'accreditamento. Infatti, la valutazione esterna, ad opera dei soggetti preposti all'accreditamento, si fonda sulla previa analisi di documenti di autovalutazione e sull'osservazione diretta (cd. *site visit*), ed anche i parametri di esame sono relativamente simili³⁰. In particolare, nel sistema americano l'accreditamento è previsto per sette anni a seguito della valutazione, da parte di una Commissione di esperti (*Commission on Peer Review and Accreditation* - COPRA) all'interno della *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA), di una relazione sull'attività e sulla struttura dell'istituto di formazione, elaborata dal medesimo ente che richiede l'accreditamento (*self study*), e dei risultati dell'indagine condotta *in loco* da un gruppo di tre esperti (*site visit team*) nominati dalla stessa Commissione³¹. Inoltre, similmente a quanto accade in Europa presso la *European Association for Public Administration Accreditation* (EAPAA), i criteri di valutazione sono strettamente legati alle finalità istituzionali della struttura richiedente l'accreditamento (*mission driven approach*) e, più precisamente, attengono alla natura dei programmi di formazione, all'autonomia organizzativa e finanziaria, alle attività curriculari, alla competenza professionale del corpo docente, all'adeguatezza delle procedure di ammissione degli studenti, ai servizi e alle infrastrutture offerte agli studenti³². Pertanto, non può sfuggire come tali parametri siano stati recepiti anche nella predisposizione degli *standards* di eccellenza. Lo stesso vale per i procedimenti di *audit* in cui è il soggetto esterno preposto all'accertamento del rispetto di determinati criteri di qualità a dover dimostrare che il centro di formazione non ha raggiunto gli obiettivi prefissati e non, viceversa, quest'ultimo a dover provare il possesso dei requisiti richiesti, come per l'accreditamento. Infatti, nonostante l'onere della prova risulti invertito, i metodi ed i criteri utilizzati per l'esame sono piuttosto simili, includendo sempre fasi di autovalutazione e *site visit*³³.

³⁰ In questo senso si veda T. van der Krogt, *Quality Standards in Public Administration Education and Training*, working paper commissionato dalla task force UNDESA - IASIA incaricata della redazione degli *standards* di eccellenza, 2006, pp. 6-7.

³¹ Cfr. A. Rosenbaum, *Excellence in Public Administration Education: Preparing the Next Generation of Public Administrators for a Changing World*, cit., p. 18.

³² Vedi nota supra.

³³ Cfr. V. Lazăr - L. Grünberg - D. Pârlea, *Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions*, UNESCO-CEPES, Bucharest, disponibile in www.cepes.ro/publications/pdf/QA&A%20Glossary.pdf, p. 23. Si tratta di un sistema prevalentemente utilizzato in Nuova Zelanda ed in Australia, ma che ha trovato diffusione anche in Finlandia, Francia, Portogallo, Regno Unito, Sud Africa e Svezia. In particolare, in Australia un'agenzia governativa, *Australian Quality Agency*, verifica l'attività dei centri di formazione sotto quattro diversi profili, quali la corrispondenza tra la *mission* e gli obiettivi (*approach*), lo sviluppo effettivo di tale idea iniziale (*deployment*), i risultati (*achievements*) e la capacità di miglioramento (*acting upon evaluations*); cfr. AUQA, *AUQA Audit Manual, Version 2.1*, Australian Universities Quality Agency, 2005, disponibile in

L'omogeneizzazione del quadro regolatorio è alla base della riflessione sulla possibilità di creare organismi di accreditamento regionali o internazionali, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni nazionali attraverso la riduzione delle differenze sociali³⁴. Peraltro, nel 2004 la NASPAA aveva indagato la possibilità di istituire un unico organismo mondiale di accreditamento, poi abbandonata per le insuperabili difficoltà di rintracciare un nucleo curriculare internazionalmente condiviso. È chiaro, però, che le singole realtà regionali stanno perdendo il monopolio dell'accREDITamento, almeno rispetto all'autonomia nella definizione dei livelli di qualità.

In questa prospettiva, l'inserimento del rispetto degli *standards* di eccellenza nelle procedure di accreditamento non potrebbe che assurgere a strumento capace di garantire l'*enforcement* di tali *standards*.³⁵ Infatti, il *report* 2008 appartiene a quell'eterogenea categoria di atti riconducibili alla cd. *soft law*, ovvero a "regole di condotta che, in linea di principio, non sono dotate per legge di forza vincolante ma che, nondimeno, possono produrre effetti pratici"³⁶. Si tratta, cioè, di atti o forme di regolazione privi del carattere cogente tipico delle norme, ma comunque dotati di una certa capacità di produrre effetti giuridicamente rilevanti³⁷.

Pertanto, se attualmente il rispetto degli *standards* di eccellenza della formazione è rimesso alla discrezionalità dei singoli Stati, diversamente accadrebbe se l'accertamento della conformità a tali parametri fosse condizione necessaria per essere riconosciuti come centri di eccellenza. Tuttavia, il ricorso alla *soft law* come strumento di regolazione internazionale non soltanto alternativo, ma anche complementare o preparatorio rispetto ai tradizionali sistemi di produzione normativa, consente di ridurre i costi transattivi, favorendo la flessibilità e la diversità

www.auqa.edu.au/qualityaudit/auditmanuals/auditmanual_v2_1/audit_manual_2.1.pdf, p. 9. Sulle affinità con il sistema di accreditamento si veda T. van der Krogt, *Quality Standards in Public Administration and Training*, cit., p. 7.

³⁴ In questo senso, con riferimento agli organismi di accreditamento dell'area asiatica, si veda R. K. Mishra, *Standards of Public Administration Education and Training in Selected Countries in Asia*, cit, p. 16.

³⁵ Più precisamente, nell'ambito degli *standards* di eccellenza potrebbe svilupparsi uno spazio per la definizione delle procedure di accreditamento nell'area di *capacity building*.

³⁶ F. Snyder, *Soft Law e prassi istituzionale nella comunità europea*, in *Sociologia del diritto*, 1993, p. 80, che ha fornito la prima definizione compiuta di *soft law*.

³⁷ Il concetto di *soft law* è stato interpretato alternativamente come una tipologia di atti o come una tecnica di regolazione, ovvero come una combinazione di tali orientamenti. In dottrina, oltre al citato contributo di F. Snyder, si vedano K. Abbott - D. Snidal, *Hard and soft law in International governance*, in *International Organization*, 2000, 421-456; B. Pastore, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 2003, pp. 5; L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford, 2004; F. Palermo, *La forma di stato dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2005.

nella gestione del potere³⁸. In questa prospettiva, fino a che non si arrivi a trovare spazi ed incentivi per premiare l'innovazione anche attraverso il sistema internazionale degli *standards*, la sovrapposizione di quest'ultimo alle procedure di accreditamento e di *audit* rischia di imbrigliare le amministrazioni nazionali al rigido perseguimento dei basilari livelli di qualità, limitando le capacità locali di trovare nuove soluzioni alle sfide globali dello sviluppo economico e sociale. Di converso, l'attuale configurazione degli *standards* come strumenti di *soft law* consente alle singole realtà nazionali di valutare quando e come aderire a tali proposte di qualità. Ciò può apparire una limitazione alla capacità degli *standards* internazionali di imporsi come strumenti di valutazione della qualità, ma rappresenta in realtà una condizione atta a garantire il corretto funzionamento di detto sistema, ovvero l'efficace implementazione della qualità dell'amministrazione pubblica.

5. Un'esperienza di applicazione degli *standards* di eccellenza. Il caso della SSPA.

In questo contesto, è interessante analizzare l'esperienza della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), che ha efficacemente utilizzato gli *standards* internazionali di eccellenza della formazione per riformare in senso qualitativo la propria offerta formativa e, quindi, la propria capacità di rispondere alle sfide che i processi di integrazione e globalizzazione pongono all'amministrazione pubblica nazionale. Peraltro, occorre osservare come il recepimento degli *standards* si sia accompagnato all'apertura di un dibattito internazionale sul tema della qualità della formazione della pubblica amministrazione mediante la programmazione di conferenze annuali. In particolare, nel 2008 la SSPA si è impegnata nella diffusione di tali *standards* presso i centri di formazione aderenti alla rete euro-mediterranea di scuole della pubblica amministrazione (*Euro-Mediterranean Network for Training in Public Administration* - EuroMedTPA), assumendo un ruolo propulsivo di guida della riforma qualitativa delle amministrazioni dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo³⁹. Peraltro, un ruolo chiave la Scuola sta svolgendo anche in

³⁸ Il riferimento è all'analisi di K. Abbott - D. Snidal, *Hard and soft law in International governance*, in *International Organization*, 2000, pp. 421-422, secondo i quali la *soft law* favorisce "lower contracting costs; lower sovereignty costs; coping with diversity; flexibility; simplicity and speed, participation and incrementalism", dimostrando come "the choice between hard and soft law is not a binary one", ma sottende una valutazione di diversi processi e costi decisionali.

³⁹ In particolare, gli *standards* di eccellenza sono stati presentati in occasione della Conferenza Euro-Mediterranea, Roma, 13-14.10.2008, organizzata dalla SSPA in collaborazione con le Nazioni Unite e lo IASIA, sul tema "Redesigning Public Administration training to deal with the global development agenda". Inoltre, per ottobre

seno alla II task force UNDESA-IASIA, specificamente incaricata di rivedere gli *standards* di eccellenza⁴⁰.

È interessante osservare che il processo di riforma della SSPA attraverso l'applicazione degli *standards* è avvenuto *a statuto invariato*, ovvero senza dover ricorrere ad una revisione delle attribuzioni e delle competenze della Scuola⁴¹. Gli *standards* internazionali hanno, cioè, soltanto implementato da un punto di vista qualitativo la fondamentale attività di formazione della dirigenza pubblica, intesa a creare un corpo di tecnici capaci di organizzare in modo efficiente e trasparente le risorse dell'amministrazione e di gestire in maniera efficace le domande provenienti dalla collettività dei cittadini.

Le linee di riforma della SSPA hanno essenzialmente riguardato i criteri di selezione ed il ruolo dei docenti e dei discenti, la valorizzazione della ricerca e della pratica e la cooperazione internazionale. La stretta connessione di questi aspetti ha consentito di innalzare l'offerta formativa della Scuola, accrescendo nel contempo il ruolo internazionale della stessa.

Sotto il primo profilo, le procedure di selezione sono state rese altamente meritocratiche ed è stato istituito, a partire dal quarto corso-concorso di formazione dirigenziale, un Comitato internazionale di esperti di alto livello, con il compito di valutare i programmi innovativi e l'introduzione di nuove tecniche e metodologie non convenzionali di insegnamento nel pacchetto formativo offerto dalla Scuola. Indubbio è il valore strategico di questo *board*, che si affianca al comitato scientifico per l'aggiornamento continuo e l'innovazione negli oggetti di studio in relazione all'emergere di nuove esigenze nella gestione amministrativa. In questa prospettiva, la composizione internazionale conferisce a tale strumento un valore aggiunto, facendone un forum funzionale allo scambio di esperienze e pratiche diverse.

Parallelamente, la valorizzazione della ricerca si esprime da un lato nell'investimento in infrastrutture e servizi agli studenti e dall'altro nella promozione dell'interdisciplinarietà e nell'incentivo alla cooperazione internazionale. Da quest'ultimo punto di vista, risulta piuttosto significativo l'avvio del programma *European Senior Civil Servants* (ESCS). Si tratta di corso di formazione dirigenziale inteso a sviluppare un nucleo di competenze e capacità comune a tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ovvero a definire un *curriculum* condiviso che possa rappresentare un

2009 è stato indetto un secondo convegno internazionale, organizzato in collaborazione con l'Unione europea, in materia di percorsi di formazione comuni a livello internazionale.

⁴⁰ Più precisamente, la direttrice della SSPA partecipa alla *task force ad hoc* in qualità di co-presidente ed ha presentato le prospettive del confronto internazionale e del dibattito europeo sul punto alla conferenza dell'*American Society of Public Administration* (ASPA) tenutasi a Miami nel marzo 2009.

⁴¹ Si veda il d. Lgs. 30 luglio 1999, n. 287, come modificato dal successivo d. Lgs. 29 Dicembre 2003, n. 381.

contributo significativo alla costituzione di uno spazio amministrativo europeo e allo sviluppo dei servizi di interesse generale, nell'ambito degli obiettivi di sviluppo stabiliti nella strategia di Lisbona 2000. Il primo corso pilota si è svolto presso la SSPA nel 2008 ed ha visto la partecipazione di docenti e discenti italiani e stranieri e si è articolato dapprima in un periodo di studio individuale a distanza (*e-learning*) e poi in una sessione intensiva di discussione ed approfondimento dei temi trattati. L'attuazione di un simile progetto ha richiesto la previa creazione di una rete di scuole ed istituti della pubblica amministrazione europei⁴², finalizzata ad individuare un percorso formativo di eccellenza riproducibile nei diversi paesi europei.

Pertanto, una simile iniziativa, nel rispondere alle esigenze dell'integrazione amministrativa comunitaria, definisce un nucleo formativo che potrebbe funzionare come modello – non solo e non tanto per i contenuti, quanto per l'organizzazione cooperativa che è alla base dello sviluppo del progetto – per una futura costituzione di *curricula* condivisi su scala regionale, se non internazionale. Non a caso, la SSPA ha proposto il corso ESCS anche ai paesi dell'area euro-mediterranea, organizzandone una specifica edizione nel corso del 2009, dimostrando di cogliere la portata strategica di tale programma di formazione non soltanto nell'ottica dell'approfondimento dell'integrazione comunitaria, ma anche come strumento di dialogo nell'area mediterranea, inteso a favorire la mobilità e la comunicazione internazionale della dirigenza.

È poi significativo che il corso ESCS e la costituzione del Comitato internazionale di esperti di alto livello per il miglioramento della qualità della formazione siano stati accolti favorevolmente dalla rete dei Direttori delle scuole ed istituti di pubblica amministrazione degli Stati membri dell'Unione europea (DISPA), nell'ambito degli interventi volti a rafforzare la propria funzione formativa al fine di favorire la risposta coordinata dei governi degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie alla crisi economica⁴³.

⁴² In particolare, nel 2008 le scuole e gli istituti nazionali coinvolti nel progetto ESCS sono, oltre alla SSPA, l'Ecole nationale d'Administration (ENA) francese, la Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (BAkÖV) tedesca, la National School of Public Administration (EKDDA) greca, la Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP) polacca, la National School of Government del Regno Unito, la Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ (KSZK) ungherese, l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) e l'Associazione giovani dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Dal 2009 è stata coinvolta nel progetto anche l'Istituto Nacional de Administración Pública (INAP) spagnolo e la European Administrative School (EAS).

⁴³ In particolare, la rete DISPA ha adottato nell'ottobre 2008 il cd. Manifesto di Strasburgo, inteso a sancire l'impegno della rete dei direttori di scuole ed istituti di pubblica amministrazione ad assicurare lo sviluppo sostenibile e a favorire la risposta coordinata dei governi nazionali e dell'Unione europea per il superamento della crisi globale mediante il rafforzamento dei programmi formativi dirigenziali e di valori, competenze e capacità condivise nei diversi Stati membri. A tal fine, la DISPA ha affermato di voler incoraggiare

In questo contesto, non mancano poi le iniziative di collaborazione con partner stranieri per la realizzazione di tirocini formativi, nonché le opportunità di inserimento dei dipendenti pubblici italiani nei processi decisionali europei ed internazionali.

È chiaro, quindi, che il ruolo internazionale della SSPA attraverso l'implementazione degli strumenti e degli obiettivi previsti dagli *standards* di eccellenza della formazione e l'identificazione di piani strategici di azione si è sviluppato aprendo interessanti prospettive. In particolare, non possono sfuggire le forti implicazioni politiche delle attività e delle iniziative promosse dalla SSPA nel tentativo di implementare la qualità della formazione. Queste sono da ricondurre essenzialmente alla cd. *raison d'être* della Scuola, ovvero la preparazione di un corpo di funzionari pubblici che contribuisca con un valore aggiunto all'individuazione e al perseguimento dell'interesse pubblico. Da questo punto di vista, l'ENA francese rappresenta un modello che consente di comprendere il nesso esistente tra la formazione della pubblica amministrazione e l'interesse pubblico: la tradizione dei *grand corps* si connota politicamente già nel porsi alla guida dell'apparato amministrativo. Il concetto di politicità riveste, pertanto, il significato originario di interesse per la cosa pubblica e si lega alla formazione per renderla una scienza applicata agli affari pubblici.

Un simile quadro consente di accedere al significato politico del sistema degli *standards* internazionali di eccellenza, vale a dire il riconoscimento dell'importanza della presenza a livello nazionale di centri governativi di qualità dotati della capacità e delle risorse necessarie per formare la classe dirigente pubblica. Ciò si comprende, in particolare, dall'impianto logico strutturale che sottende gli *standards*, dagli *inputs* che presuppone fino agli *outcomes* che prevede, in un ambiente socio - politico - economico generale. Più precisamente, si tratta flusso che si alimenta di risorse umane e materiali, che danno luogo ad una serie di attività pratiche e di ricerca definite in coerenza con la *mission* della scuola o istituto di formazione. Da qui, si sviluppano poi dei risultati di breve, medio e lungo periodo, che posti a confronto con gli obiettivi prefissati consentono di effettuare valutazioni di breve, medio e lungo periodo sull'efficacia dell'offerta formativa. Se nel breve termine quest'ultima tende a confondersi con i successi personali degli studenti nello svolgimento dell'attività amministrativa e con il miglioramento dei programmi formativi (anche grazie alla capacità dei docenti di promuovere il dibattito e la ricerca

la partecipazione in forum internazionali di discussione scientifici ed istituzionali nel campo della formazione amministrativa e di voler promuovere in tali contesti i valori europei; di voler innalzare la propria partecipazione all'offerta di servizi sul mercato internazionale della formazione; di voler identificare ed incoraggiare le attività volte a favorire la formazione; di voler predisporre mezzi di comunicazione e scambio di informazioni effettivi, per facilitare il raggiungimento di tali obiettivi.

sul tema del governo dell'amministrazione), nel lungo periodo i benefici si riscontrano sul piano collettivo, sulla base dell'efficienza e della trasparenza dell'amministrazione pubblica nell'erogazione dei servizi ai cittadini. L'obiettivo ultimo è, quindi, il rafforzamento della *governance* pubblica e del benessere socio-economico, ovvero il perseguimento di finalità politiche attraverso strumenti amministrativi⁴⁴.

In questa prospettiva, la SSPA nell'adozione degli *standards* di eccellenza ha rafforzato *inputs* ed attività, ovvero la propria offerta formativa, dimostrando come scuole ed istituti di formazione, laddove dispongano dei mezzi necessari, possano effettivamente diventare un laboratorio per lo sviluppo in senso qualitativo dell'organizzazione amministrativa, individuando ed intervenendo in ambiti sensibili per favorirne la capacità dell'amministrazione di supportare la sfera politica nell'affrontare le sfide della globalizzazione.

⁴⁴ Tale ricostruzione della struttura logica che sottende la *Public Affairs Education* si deve a K. E. Newcomer, *Public Affairs Education: Adding Value in the Public Interest*, cit., p. 5.

La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati *

Lorenzo Saltari

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Finalità della formazione della dirigenza pubblica: “debole”, “forte”, “fortissima”. – 1.2. La formazione-selezione e la posizione costituzionale dell’alta burocrazia. – 1.3. La struttura e gli scopi dell’indagine. – 2. La selezione e formazione dei dirigenti nell’amministrazione statale italiana. – 2.1. Gli esordi e le scuole tecniche e di settore. – 2.2. La Scuola superiore di pubblica amministrazione: l’esordio timido e le difficoltà ad attuare il modello forte. – 2.3. La formazione nell’instabilità della riforma avviata negli anni Novanta. – 2.4. Il faticoso tentativo di rilancio del modello forte. – 3. La selezione e formazione dei dirigenti negli ordinamenti regionali. – 3.1. La dirigenza regionale: peculiarità della sua formazione e selezione? – 3.2. L’assetto organizzativo e le funzioni delle istituzioni di formazione regionali. – 3.2.1. Le Marche e la sua Scuola interna di formazione. – 3.2.2. La Lombardia: l’IREF. – 3.2.3. Il Lazio: l’ASAP. – 3.2.4. L’Umbria: la Scuola di amministrazione pubblica Villa Umbra. – 3.2.5. La Sicilia: il Cerisdi e la molteplicità delle forme di formazione. – 3.2.6. L’Emilia-Romagna: ragioni della mancata costituzione di un organo di formazione. 3.3. Convergenze e divergenze rispetto al paradigma statale. 4. L’esperienza degli ordinamenti stranieri. – 4.1. Il modello “accentrato”. – 4.2. Il modello “decentrato”. – 4.3. Considerazioni di sintesi. – 5. Conclusioni: modelli di formazione, opzioni politiche, conseguenze delle riforme parziali e dell’inazione.

1. Introduzione

1.1 Finalità della formazione della dirigenza pubblica: “debole”, “forte”, “fortissima”

La preparazione della classe dirigente amministrativa può avvenire secondo due modalità principali⁴⁵: con una formazione *ad hoc* oppure attraverso un processo di “socializzazione” degli alti funzionari, preceduta da una rigorosa selezione, che imparano *on job* dall’esperienza⁴⁶. Non è da

* Ringrazio Bernardo Giorgio Mattarella e Fabio Di Cristina per le loro osservazioni a versioni precedenti dello scritto.

⁴⁵ Ciò si evince dalla fondamentale indagine di J.A. ARMSTRONG, *The european administrative élite*, Princeton, 1973, che comprende una larga area culturale che comprende anche la Prussia.

⁴⁶ S. SEPE, *Formazione e riforma della pubblica amministrazione: quali modelli e quali prospettive?*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 13 s., osserva come, in Italia dall’unità alla fine dell’ottocento, «l’unica “scuola” utile a migliorare il livello professionale era ritenuta

escludere la possibilità di una combinazione delle due modalità. Si pensi al caso inglese, ove l'alta dirigenza proviene dal c.d. "Oxbridge" e, poi, attraverso il *Civil Service College* (ora *National School of Government*) s'impartiscono saperi specialistici e s'affinano capacità tecniche.

Secondo una visione attenta, sono di tre ordini gli obiettivi della formazione⁴⁷. Il *primo*, e più elementare, è formare nel senso di preparare un funzionario allo svolgimento di una professione. S'integra il bagaglio di conoscenze del dipendente pubblico, trasmettendo quelle necessarie ad affrontare il lavoro (complesso) nell'amministrazione. Il *secondo* è formare per indurre il cambiamento dell'ambiente amministrativo. La formazione qui è da intendersi come veicolo d'innovazione amministrativa, cioè come funzione della riforma dell'amministrazione. L'idea è che il cambiamento che non si voglia lasciare sulla carta passa attraverso le persone. Le trasformazioni del quadro giuridico-amministrativo, per quanto necessarie, da sole sono insufficienti se non accompagnate da una condivisione degli scopi e del cambio di mentalità indispensabile per realizzarli. Il *terzo*, e più impegnativo obiettivo, è formare al fine di creare una classe dirigente per il paese. Nel primo e nel secondo obiettivo la formazione rimane racchiusa nell'alveo dell'amministrazione pubblica. Nel terzo, viceversa, la formazione è finalizzata a creare un vivaio di dirigenti che dalla pubblica amministrazione possono transitare in tutti i gangli vitali della nazione.

I problemi storici della formazione in Italia sono: l'assenza di chiarezza di obiettivi che determina un *deficit* nella valutazione del reale fabbisogno formativo; l'effetto di frustrazione se si impone la formazione e prove severamente selettive a personale che poi rimane frenato dai meccanismi automatici di progressione in carriera informati al principio della *seniority*; l'assenza di sincronia tra la formazione e la riforma organizzativa e funzionale della pubblica amministrazione. Se essa è disgiunta dalla seconda, si corre il rischio di tramutare coloro i quali s'impegnano in serie attività formative per dirigenti e funzionari pubblici in missionari che predicano nel vuoto⁴⁸.

A questi problemi se ne aggiungono altri due, figli del contesto attuale. Il primo è considerare la formazione della dirigenza come una variabile indipendente rispetto all'assetto di vertice dato all'amministrazione pubblica. Se per la dirigenza si vuole una prevalente legittimazione professionale o se, per converso, anche per essa si pensa ad una

l'esperienza. Il lavoro si imparava sul (posto di) lavoro. Tale concezione era perfettamente coerente con il fatto che il corpo burocratico era fortemente omogeneo al suo interno e profondamente inserito nelle *élites* del paese. I gruppi dirigenti amministrativi emergevano per socializzazione dall'interno dei ceti dominanti».

⁴⁷ Si mutua la chiave euristica elaborata da S. CASSESE, *A che serve la formazione dei dipendenti pubblici?*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 432, la quale sembra conservare immutata attualità ed utilità.

⁴⁸ S. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 431 ss.

legittimazione democratica, gli scopi, la posizione e l'organizzazione della formazione differiscono notevolmente. Infatti, la formazione, se interrelata al reclutamento ed alla carriera dei dirigenti, può porsi in funzione della meritocrazia che è l'antitesi del *political patronage*. Il secondo è progettare la formazione prescindendo dallo stato in cui versa la preparazione e la selezione che in media le giovani leve del paese possono avere dalle istituzioni universitarie.

Prima di addentrarsi nell'analisi, vanno precisati due aspetti. Si è soliti declinare il concetto di formazione della dirigenza al singolare. Ciò, in Italia, è divenuto anacronistico e sbagliato. Certamente dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, il pluralismo istituzionale e l'autonomia organizzativa hanno assunto appunto rango costituzionale. Come implicitamente affermato dalla Corte costituzionale in una recente pronuncia, la formazione del personale pubblico non è ambito regolabile esclusivamente dall'ordinamento statale⁴⁹.

Il secondo aspetto è euristico e concerne la formazione e i modelli stranieri. È dagli anni Settanta dello scorso secolo che la più attenta scienza giuridica ha "importato" i principali paradigmi stranieri sulla formazione, immettendoli nella riflessione nazionale su questo tema. Il valore conoscitivo di questo approccio agli esordi è stato certamente valido, ma oggi può considerarsi allo stesso modo? Se le soluzioni nazionali si mostrano inadeguate, ciò è dovuto ad un banale *deficit* di conoscenza delle *best practices* emergenti nello scenario internazionale? Il meccanismo d'induzione nella *élite* e di rinnovazione anche ideale della classe dirigente è davvero "trapiantabile" da un contesto socio-economico, politico e culturale ad un altro differente? Proseguire lungo questo crinale può condurre ad un'ingenuità illuministica: la conoscenza degli elementi che connotano i modelli virtuosi non è sufficiente in assenza delle condizioni strutturali (di costituzione materiale) affinché essi possano funzionare in altro contesto. L'analisi comparata può ancora essere preziosa, ma per fornire un'indicazione delle tendenze prevalenti e aiutare a comprendere i problemi più profondi dell'amministrazione rispetto ai quali la formazione dei propri quadri risulta in costante affanno, minata dalla politicizzazione dell'alta dirigenza pubblica⁵⁰.

⁴⁹ Si veda *infra* § 3.2.

⁵⁰ Nell'analisi OECD, *The State of the Public service*, 2008, p. 67 ss., si osserva come «the relationship between politics and administration is often subject to tensions. The senior management is expected to be committed to the interest of the State as such and to government by law, and not to the interest of a particular political government. At the same time however, they are expected to be responsive to the elected government and make sure reforms by the political government are fully implemented. Oecd countries have devised systems that handle these tension in different ways, and there is no agreement on a single best solution».

1.2 La formazione-selezione e la posizione costituzionale dell'alta burocrazia

Il concorso di secondo grado, per singola amministrazione, dominato dagli alti burocrati⁵¹ e il corso-concorso fortemente selettivo gestito per tutte le amministrazioni da un'istituzione formativa a ciò preposta possono considerarsi i modelli opposti d'induzione al vertice della pubblica amministrazione.

Con una formazione dell'alta burocrazia "debole", considerata aspetto ancillare e rituale, non è difficile che la selezione avvenga attraverso le promozioni ordinate dal criterio dell'anzianità. L'attuale regime giuridico è conformato in modo che la carriera dei dirigenti sia scandita dal conferimento d'incarichi via via più importanti sino a giungere alla titolarità di uffici dirigenziali generali il cui mantenimento protratto nel tempo permette il passaggio alla fascia più elevata⁵².

In altre parole, in assenza di meccanismi di *fast stream* per coloro che eventualmente provengano da sistemi di accesso formativi, la selezione avviene attraverso la promozione la quale è scandita dalle decisioni relative al conferimento degli incarichi dirigenziali. Esse, nel nostro sistema amministrativo, sono state informate sull'automatismo della *seniority* oppure rispondono a logiche di affidabilità politica⁵³.

È allora agevole comprendere che l'implicazione maggiore della debolezza della formazione-selezione, o peggio della sua assenza, è che il principio meritocratico⁵⁴ non guida le carriere dell'alta burocrazia⁵⁵, come invece sarebbe prescritto dalla Carta costituzionale⁵⁶. Il prescelto modello di formazione e selezione dei dirigenti pubblici influenza il posto dell'alta burocrazia nella «costituzione amministrativa»⁵⁷, il suo essere innestata

⁵¹ Sul potere di cooptazione dell'alta burocrazia delle nuove leve, si cfr. S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 219 ss.

⁵² Per tutti, si cfr. S. BATTINI, *Dirigenza*, in *Dizionario di diritto pubblico*, III, diretto da S. Casese, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1859 ss.

⁵³ Sul punto, si veda l'approfondita indagine di S. BATTINI-B. CIMINO, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 1001 ss.

⁵⁴ S. CASSESE e J. PELLEW, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico*, op. cit., p. 761

⁵⁵ In S. CASSESE, *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli, 1997, p. 76, si legge che «se per l'ingresso nelle amministrazioni pubbliche, il principio del merito si è affermato due-tre decenni dopo l'Unità mediante la procedura del concorso, esso è, però, sempre stato marginale per le promozioni e la carriera, dominata invece, o dall'anzianità o dai legami politici».

⁵⁶ S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007; ID., *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, cit.

⁵⁷ S. CASSESE, *Riflessioni sul posto dell'alta burocrazia in quattro paesi europei*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 469 ss.

nella classe dirigente del paese o, all'opposto, avere funzioni dirigenziali senza però avere un radicamento strutturale nella *élite* nazionale⁵⁸.

«Le amministrazioni non hanno corpo, né testa. Non hanno corpo perché hanno sempre raccolto personale senza reclutarlo né formarlo in modo adeguato. [...] Non hanno testa anche perché non si è mai formata un'élite amministrativa, un corpo di amministratori pubblici al vertice»⁵⁹. Questa impietosa diagnosi si legge in un volume pubblicato più di dieci anni fa. Il processo riformatore avviatosi negli anni Novanta che, fra l'altro, ha inciso sullo statuto giuridico della dirigenza e sul pluralismo organizzativo degli enti che costituiscono la Repubblica, ha modificato i fattori causali che indussero un giudizio così severo ma al contempo realistico sull'amministrazione italiana?

1.3 La struttura e gli scopi dell'indagine

L'indagine si dipana lungo tre direttrici.

La prima ruota attorno ad istituzioni e modelli di formazione della dirigenza nell'amministrazione centrale italiana. Se ne vuole ripercorrere l'intera traiettoria storica per mettere in luce i caratteri e le debolezze ricorrenti nel lungo periodo.

La seconda è una ricognizione, che muove dal diritto positivo, dei sistemi di formazione-reclutamento prescelti negli ordinamenti regionali. Qui l'attenzione è appuntata su quelle esperienze che fanno perno su scuole o istituzioni formative direttamente o indirettamente pubbliche. L'obiettivo è verificare se la rafforzata autonomia delle regioni abbia prodotto indirizzi, in ordine alla formazione-reclutamento della dirigenza pubblica, plurali o se, viceversa, il sistema nazionale volge ad omogeneizzarsi sulle tendenze che promanano dal centro.

La terza direttrice s'incentra sulle esperienze straniere di formazione e selezione del "senior management"⁶⁰. Qui l'obiettivo è verificare quali modelli emergono, quali caratteri hanno e quali risultano essere i più considerati e imitati, quindi, diffusi nel panorama amministrativo globale. In questa circostanza, anziché effettuare un esame analitico, che richiederebbe un impegno monografico, si procede individuando esempi significativi e paradigmatici di tendenze di fondo.

⁵⁸ S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, op. cit., p. 219 ss.

⁵⁹ S. CASSESE, *Lo Stato introvabile*, op. cit., p. 75 e 76.

⁶⁰ Definizione atecnica utilizzata nell'indagine Oecd, citata in precedenza, per alludere all'alta dirigenza amministrativa.

2. La formazione, il reclutamento e la selezione dei dirigenti nell'amministrazione statale italiana

È possibile distinguere tre andamenti nella formazione dei vertici dell'amministrazione dello Stato, in Italia⁶¹.

Il primo è segnato dalla formazione *on job*, svincolata dalla presenza di una specifica scuola. Il secondo coincide con la creazione di scuole di formazione tecniche (di polizia-1902, delle poste e telecomunicazioni-1907, delle ferrovie-1958) e di settore (finanze-1948, difesa-1963, esteri-1967). Il terzo si ha con l'istituzione di una scuola di formazione-reclutamento per generalisti (Scuola superiore di pubblica amministrazione-1957).

Questi andamenti possono essere inquadrati cronologicamente, anche se è bene avvertire che alcune linee sono lunghe e attraversano più periodi. Il primo si addensa dall'Unità alla fine dell'Ottocento, non cessando però mai del tutto. Il secondo si avvia nel XX secolo e segue il processo di accrescimento e pluralizzazione di fini-interessi curati dall'amministrazione. Il terzo connota la fase repubblicana, principiando nel 1957-1963, ed è, a sua volta, segnato da almeno quattro differenti momenti. Essi sono sintetizzabili nel modo seguente: l'esordio timido (1957-63 – 1972), la difficile attuazione del modello forte di formazione-reclutamento (1972 – 1993) l'instabilità della riforma (1993 – 2006) il faticoso rilancio della formazione forte (dal 2006).

2.1. Gli esordi: le scuole tecniche e di settore

Nell'amministrazione italiana post-unitaria, la formazione si fa sul posto di lavoro. Essa è conformata come un tirocinio. La selezione, nella progressione in carriera, assicura il controllo sulla preparazione dei pubblici dipendenti⁶². Nel corpo burocratico, l'eguale provenienza sociale e territoriale e la formazione universitaria omogenea⁶³, nonché un'osmosi tra

⁶¹ Si cfr. S. CASSESE, *La formazione dei funzionari amministrativi: un confronto internazionale*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 681 s.

⁶² S. CASSESE, *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 227, il quale osserva che «Anzi, che un'attività diretta alla formazione non [era] neppure in evidenza, svolgendosi in uno con l'attività. Per cui ci si preoccupava solo della necessità di un tirocinio e di un adeguato controllo delle promozioni. In una parola, in quest'epoca la selezione "governava" la formazione».

⁶³ Per S. CASSESE, *La formazione dei funzionari amministrativi: un confronto internazionale*, cit., p. 681, «ciò era possibile soltanto ad alcune precise condizioni. La prima era che la dirigenza amministrativa provenisse da una classe che aveva avuto altri luoghi e modi di formazione; in altre parole, che provenisse dalla ristretta oligarchia che governava il Paese a quell'epoca. [...] Nello scrivere un profilo relativo a una persona chiave del Ministero degli esteri nel secolo scorso [si ricorda] che bisognava prestare

“classe politica” e “classe amministrativa”⁶⁴ rendevano irrilevante un’attività di formazione *ad hoc*.

Si passa poi alla creazione di scuole di formazione settoriali. Nel 1902 è fondata la scuola di polizia. Nel 1907 quella delle poste⁶⁵. In seguito, nel 1958, si crea quella delle ferrovie. Queste prime “scuole” create in Italia⁶⁶ non hanno funzionato come strumenti di formazione della dirigenza amministrativa. Esse non servivano a selezionare un’*élite*. Si rivolgevano, invece, a settori delle pubbliche amministrazioni centrali ed erano il frutto della diffusione di limitate “aspirazioni tecnocratiche” e non dell’esigenza di creazione di un corpo chiamato a guidare l’amministrazione⁶⁷.

Nel secondo dopoguerra, precisamente nel 1957, in via legislativa e nel 1963 di fatto, è creata la Scuola superiore della pubblica amministrazione con compiti di formazione dei quadri direttivi in tutti i settori amministrativi. Viene istituita nel 1963 e riordinata nel 1969 la scuola di aggiornamento e perfezionamento per gli impiegati civili della difesa con il compito di organizzare numerosi corsi di aggiornamento, di qualificazione tecnica e di specializzazione, per il personale di tutti i livelli. Nel 1962 la scuola superiore di polizia diviene autonoma e si stabilizza il suo compito – parzialmente diverso da quello iniziale – di addestramento del personale civile della polizia. Agli insegnamenti scientifico-tecnici tradizionali si aggiungono quelli giuridici.

Nel 1957 è dato un assetto organico alla scuola tributaria centrale «E. Vanoni», operante dal 1948, con il compito di svolgere corsi d’istruzione teorico-pratica della durata massima di tre-sei mesi, per il personale civile dell’amministrazione finanziaria⁶⁸. Differente è invece l’Istituto diplomatico

servizio per almeno due anni senza stipendio e disporre di una rendita vitalizia non indifferente».

⁶⁴ S. CASSESE, *op. ult. loc. cit.*, «personaggio principe dell’epoca è Giolitti che accede al mondo della politica quando, a 40 anni, aveva già fatto carriera nelle pubbliche amministrazioni: funzionario del Ministero di grazia e giustizia, poi del Ministero delle finanze, successivamente Segretario generale della Corte dei conti e Consigliere di Stato. Per lui, il passaggio alla politica non fu un fatto traumatico, ma quasi una continuazione della carriera». Analoghi furono i percorsi di Carlo Schanzer e di Alberto Beneduce.

⁶⁵ Nel 1954 è modificata la scuola delle poste e delle telecomunicazioni.

⁶⁶ Il riferimento nel testo è alla scuola di polizia costituita nel 1902 da Giolitti come corso di polizia scientifica e la scuola postelegrafonica-telefonica creata nel 1907 presso l’Istituto superiore di poste e telecomunicazioni, successivamente riordinata nel 1923.

⁶⁷ S. CASSESE, *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, *op. cit.*, p. 229, per il quale le due scuole possedevano le seguenti caratteristiche: «l’essere incardinate in singoli settori della pubblica amministrazione; il loro presentarsi quasi come una continuazione della formazione sul posto di lavoro; la commistione, nelle scuole, di compiti di formazione e di lavoro; il reclutamento del corpo insegnante tra i funzionari e i tecnici dei due settori; la brevità dei corsi; l’assenza di finalità di reclutamento».

⁶⁸ In particolare, corsi di formazione e di preparazione per impiegati, anche in prova; corsi di perfezionamento, di aggiornamento, di integrazione, di specializzazione scientifica e di

che avvia la sua attività nel 1967. Esso organizza corsi di otto mesi per preparare alla carriera diplomatica e di cinque mesi, seguiti da un mese di applicazione presso il Ministero per il commercio con l'estero, per formare il personale della carriera dopo il superamento del corso.

2.2. La Scuola superiore di pubblica amministrazione: l'esordio timido e le difficoltà ad attuare il modello forte

La Scuola superiore di pubblica amministrazione si fa nascere con lo scopo che divenga l'istituzione centrale di formazione. Tuttavia, molto presto si riscontra una difficoltà ad affidarle il compito di promuovere la crescita di un corpo d'*élite* capace di porsi alla guida di tutta l'amministrazione. Le similitudini con l'*Ena* rimangono più apparenti ed enfatiche che sostanziali⁶⁹. In Francia, i migliori frequentatori dei corsi dell'*Ena* possono scegliere di affrontare la carriera in amministrazioni importanti come il Consiglio di Stato, l'Ispettorato di finanza, il Ministero dell'Interno con la garanzia di accedere ai vertici. In Italia, la SSPA, anche quando riesce a portare a conclusione un corso-concorso, non gioca lo stesso ruolo di promozione nella carriera. Chi, riesca a superare prove d'accesso selettive e un lungo periodo di formazione, è posto sullo stesso piano di un ordinario vincitore di concorso per titoli ed esame. Non c'è alcun incentivo a frequentare il corso-concorso perché la gestione delle carriere rimane saldamente una prerogativa in mano agli alti burocrati di ciascuna amministrazione secondo quanto implicito nello «scambio tra potere e stabilità e controllo delle carriere» alla base del rapporto di costituzione materiale tra politica e amministrazione⁷⁰.

La scelta per una tendenziale unicità dell'organo di formazione è svuotata di significato, non tanto dalle presenza di scuole di specializzazione tecnica, come quella di polizia o delle telecomunicazioni, quanto dalle scuole create dalle amministrazioni più forti, il Tesoro, gli Interni, gli Esteri, che si sottraggono all'influenza potenziale della SSPA costituendo le proprie istituzioni formative⁷¹. Non solo le carriere sono separate, per via della pluralità delle vie d'accesso e per la presenza dei ruoli separati per apparato⁷². Le amministrazioni maggiori attraverso le proprie scuole

qualificazione tecnica; corsi di preparazione agli esami per la promozione a direttore di sezione.

⁶⁹ S. SEPE, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁰ S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, cit.

⁷¹ P. A. LUCCHETTI, *Scuola superiore della pubblica amministrazione e istituti di formazione delle singole amministrazioni statali: una collaborazione difficile*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1994, p. 119 ss.

⁷² Come è noto, l'introduzione del ruolo unico per la maggior parte delle amministrazioni centrali rimase una riforma sulla carta. Nonostante il decreto del '72 sulla dirigenza ne

esprimono un senso di differenziazione nella formazione perché evidentemente suppongono diversa e peculiare la cultura, lo stile, l'etica di coloro ai quali affidare responsabilità direttive in tali organi burocratici.

Ciò per un verso accentua l'eterogeneità della dirigenza pubblica che non forma un corpo in senso sociologico, e così si separa strutturalmente dalla classe dirigente del Paese⁷³; per l'altro, in apparente contraddizione, determina la perpetuazione dell'ascesa ai vertici dell'amministrazione di persone della medesima estrazione territoriale, sociale e culturale.

Le finalità e l'organizzazione della formazione dirigenziale sino ai primi anni Novanta non scalfiscono il profilo dei quadri dell'amministrazione connotato dall'aspirazione all'automatismo legato alla *seniority* ed all'inamovibilità, dalla prevalente estrazione meridionale medio-borghese, da studi e cultura giuridica, dall'egualitarismo ostile alla competitività ed al merito.

2.3. La formazione nell'instabilità della riforma avviata negli anni Novanta

Nell'arco temporale che va dal 1993 al 2006, ossia dalla riforma organica della dirigenza, dopo la sua enucleazione del 1972, all'istituzione legale dell'Agenzia per la formazione, è possibile identificare il succedersi di tre momenti.

Il primo si ha tra il 1993 e il 1995 ed è caratterizzato dai tentativi di migliorare la reintrodotta formazione-reclutamento, rendendola più selettiva e competitiva. L'art. 28 del d.lg. n. 29/1993 stabiliva che «l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali [...] avviene per concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore di pubblica amministrazione», inoltre che l'accesso è consentito a laureati di età inferiore a trentacinque anni, che la durata del corso è biennale, che si tiene un esame intermedio a cui segue un periodo di applicazione presso un'amministrazione e si termina con un esame finale. Solo il 30 per cento dei posti di dirigente da coprire possono essere riservati al meccanismo di formazione-reclutamento. L'art. 8 del d.lg. n. 470/1993 introduce la correzione per la quale al corso-concorso possono essere ammessi candidati in numero maggiorato rispetto ai posti disponibili di una percentuale che può oscillare tra il 25 e il 50 per cento. L'art. 15 del d.lg. n. 546/1993 apporta una seconda correzione prevedendo che al periodo di applicazione

disponesse l'adozione non furono mai adottate le misure regolamentari attuative necessarie. L'eliminazione del ruolo di amministrazione era osteggiato dal potere burocratico perché si sarebbe inceppato il meccanismo dell'automatica progressione per anzianità. L'alta amministrazione ebbe la forza di lasciare inattuata questa riforma ad essa invisa.

⁷³ S. CASSESE, *op. ult. cit.*

presso un'amministrazione, che segue l'esame intermedio, sono ammessi candidati in numero maggiorato rispetto ai posti messi a concorso di una percentuale pari alla metà rispetto alla maggiorazione iniziale del numero dei candidati. L'art. 5-bis del d.l. n. 163/1995, convertito con modificazioni dalla l. n. 273/1995 perfeziona le previsioni per l'attuazione precisando le regole per la copertura finanziaria e stabilendo che i corsi-concorsi sono annualmente determinati attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La riforma del 1993 reintroduce il corso-concorso ma con una duplice timidezza. I posti che possono essere coperti sono addirittura meno di quelli previsti nel 1972 (allora erano pari al 40 per cento) e poi non c'è alcun meccanismo che garantisca la competitività del corso⁷⁴. I due decreti legislativi, emanati quando Sabino Cassese era ministro della Funzione pubblica, vanno nella direzione di elevare la selettività introducendo elementi di competizione. Rimane irrisolto il problema della carriera successiva al superamento del corso-concorso: non vi sono le condizioni per introdurre norme che assicurino un *fast stream* per coloro i quali hanno avuto accesso alla dirigenza attraverso il meno pervio canale della formazione-reclutamento⁷⁵.

Il 1998 reca una cesura rispetto al disegno riformatore precedente sotto diversi aspetti ed anche riguardo alla formazione-reclutamento dei dirigenti. L'art. 10 del d.lg. n. 387/1998 dispone che l'accesso alla qualifica dirigenziale avvenga solo a seguito di concorso per esami. La Scuola superiore di pubblica amministrazione dà solamente un parere sui criteri di composizione e nomina delle commissioni esaminatrici e sulle modalità di svolgimento delle selezioni. A meno di cinque anni dalla sua reintroduzione il corso-concorso viene accantonato e la stessa SSPA ricollocata in un posizione marginale. La prima fase della riforma degli anni Novanta ha segnato una quotazione della legittimazione professionale della dirigenza pubblica: maggiore competenze, più estese responsabilità, rinnovata attenzione per sistemi di accesso al ruolo alternativi ai consolidati canali di cooptazione degli *out-sider* da parte degli *in-sider*. Con il '98, invece, si vira bruscamente e drasticamente verso la fidelizzazione del rapporto tra il vertice politico e l'alta amministrazione con l'estensione a tutta la dirigenza della privatizzazione, con l'introduzione della temporaneità *ex ante* degli incarichi dirigenziali e con misure di *spoils system* una tantum e strutturali per i posti apicali⁷⁶. In questo quadro, s'inserisce la soppressione della formazione-reclutamento.

⁷⁴ Sul punto, si v. S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, 288.

⁷⁵ Sui limiti dell'azione riformatrice per la dirigenza nell'esperienza di Cassese alla guida del Ministero della Funzione pubblica, si cfr. ID., *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, V, c. 249.

⁷⁶ S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Gda*, 2002, n. 12, pp. 1341-1347.

L'assetto normativo è reso instabile perché al cambiare della coalizione di maggioranza in Parlamento si modifica la disciplina della dirigenza. Il centro-destra, tornato al governo dopo la precedente breve esperienza, vara la propria "correzione" della riforma avviata nel '93 e oramai per tanti versi contraddetta. Con la l. n. 145/2002 da un lato si estremizza la precarietà della posizione dirigenziale con l'ampliamento dello *spoil system* e con l'incremento della temporaneità degli incarichi; dall'altro, torna a prevedere l'accesso alla qualifica dirigenziale anche attraverso un corso-concorso selettivo di formazione gestito dalla SSPA⁷⁷. L'assetto della disciplina è modellato sulla prima versione del decreto n. 29/1993: manca il requisito dell'età massima dei candidati (trentacinque anni per gli esterni); inoltre non sono reintrodotti i meccanismi che rendono effettivamente competitivo il corso-concorso lungo tutta la sua durata (per i quali sino alla fine, compreso il periodo di applicazione, concorrono più candidati rispetto al numero dei vincitori).

Ricapitolando, in un primo momento, si modifica il regime giuridico della dirigenza senza dedicare ai sistemi d'induzione al vertice e di formazione l'attenzione necessaria, incorrendo nell'errore di considerare la riforma dell'assetto normativo più importante del cambiamento degli uomini⁷⁸. Una parte assai rilevante delle responsabilità del buon andamento dell'amministrazione sono imputate alla dirigenza pubblica, ma la sua selezione e formazione sono trattate nel solco della tradizione (o sarebbe meglio dire della distrazione). I due provvedimenti correttivi della prima versione del decreto n. 29/1993 migliorano il corso-concorso ma non emendano i suoi difetti principali: la permanenza di modalità d'accesso per concorso ordinario indetto dalle singole amministrazioni; la mancata previsione di rapidi meccanismi di promozione per i neo-dirigenti vincitori del corso-concorso selettivo.

In seguito viene smarrita l'ispirazione iniziale della riforma: la fidelizzazione dell'alta burocrazia al governo, perseguita dalla sinistra e poi dalla destra, riconsegna al vertice politico la guida anche della gestione amministrativa⁷⁹. Il politico, vigendo formalmente la regola della separazione funzionale, assume un comando in larga misura disgiunto dalla responsabilità giuridica. D'altro canto, se la preoccupazione maggiore è far filtrare lo "spirito repubblicano nelle istituzioni" oppure portare alla guida

⁷⁷ Art. 3, c. 5.

⁷⁸ Non è però mancato chi ha colto che «la riforma della burocrazia è legata a filo doppio con l'esito delle politiche e strategie della formazione. Ma il cambiamento della qualità del personale amministrativo richiede, a sua volta, una nuova formazione della dirigenza pubblica, in quanto corpo tecnico-professionale chiamato a condurre la trasformazione verso obiettivi di produttività», così M. RUSCIANO, *Formazione e professionalità della dirigenza amministrativa*, in il Mulino, 1997, p. 727 ss.

⁷⁹ B. CIMINO, *Il personale*, in *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009.

dell'amministrazione la "propria squadra"⁸⁰, contornandosi di dirigenti affini politicamente che si ritiene possano realmente cooperare alla realizzazione del programma, la loro selezione per merito e professionalizzazione divengono questioni secondarie.

La dirigenza pubblica sino agli anni Novanta è stata poco rappresentativa del paese sia sotto l'aspetto territoriale sia sotto quello sociale, sulla difensiva, con l'aspirazione di conservare alcuni privilegi, disposta in cambio ad essere posta ai margini dei processi decisionali⁸¹. Dopo il '93, le nuove più estese responsabilità e le retribuzioni notevolmente più elevate, vicine a quelle del settore privato, avrebbero potuto modificare il profilo sociologico della dirigenza. La carriera nell'amministrazione, infatti, diveniva appetibile anche per i giovani laureati più brillanti provenienti non solo dal meridione o da Roma. Questa direttrice di cambiamento ha prodotto però effetti molto parziali perché l'accesso e la progressione nella carriera dirigenziale non sono state ordinate in prevalenza al criterio meritocratico⁸².

2.4. Il faticoso tentativo di rilancio del modello forte

Nel 2006, il governo di centro-sinistra affida ad una commissione di esperti l'incarico di studiare una «riforma del sistema di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni e le relative strutture»⁸³. La commissione traccia una lucida diagnosi dei problemi e formula interessanti proposte per il loro superamento, che possono articolarsi in nove punti.

Primo, vi è l'esigenza di unificare le strutture che si occupano di reclutamento e formazione o, dove impossibile o non opportuno, distinguerne e definirne con chiarezza i compiti. La molteplicità di queste strutture è considerata a ragione foriera di «sovrapposizioni, sprechi e scarsa efficienza»⁸⁴.

⁸⁰ S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, cit.

⁸¹ S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, cit.

⁸² S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione*, cit.

⁸³ Istituita con il decreto dell'11 luglio 2006 dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, la Commissione è composta dai professori Franco Bassanini, Luisa Torchia, Vincenzo Cerulli Irelli, Gianfranco D'Alessio, Massimo Marrelli e Valeria Termini. Nel gennaio del 2007, essa, mantenendo la propria composizione, è stata trasformata in "Commissione per l'attuazione delle disposizioni sulla riforma del sistema di formazione dei dirigenti e dipendenti delle pubbliche amministrazioni previste dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) con il compito di predisporre proposte per l'attuazione delle norme introdotte.

⁸⁴ Commissione di studio sulla riforma della formazione pubblica, *Rapporto sulla riforma della formazione pubblica e sulla attuazione dell'art. 1, c. 580-586, della Legge finanziaria per il 2007*, Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica,

Secondo, lo Stato deve occuparsi solamente della formazione e del reclutamento dei dirigenti dell'amministrazione centrale, e a richiesta delle Regioni e degli enti locali, attraverso una Scuola di eccellenza che ricalchi il modello della francese *Ecole Nationale de l'Administration* o della tedesca *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*. Per il resto, le amministrazioni pubbliche devono avvalersi di soggetti formativi, pubblici e privati, dotati di adeguata competenza ed esperienza, scelti attraverso procedure competitive. La verifica del possesso di *standards* qualitativi di queste istituzioni formative consente il loro accreditamento da parte della nuova Scuola o Agenzia statale⁸⁵.

Terzo, la formazione dei dirigenti non va separata dalla ricerca, dalla sperimentazione e dallo sviluppo dell'innovazione amministrativa. Infatti, parte essenziale della costituenda Agenzia è «rifornire le amministrazioni di giovani dirigenti innovativi e moderni, capaci di innescare i processi di reingegnerizzazione dei servizi pubblici che le tecnologie digitali e le nuove tecniche gestionali rendono possibili».

Quarto, l'Agenzia, oltre al reclutamento e alla formazione dei dirigenti, deve poter fornire al sistema formativo i seguenti apporti: a) l'analisi, l'elaborazione e lo sviluppo delle metodologie formative; b) la raccolta e la circolazione delle migliori pratiche formative; c) la ricerca, la sperimentazione e il trasferimento delle innovazioni di processo e di prodotto delle pubbliche amministrazioni; d) l'accreditamento delle strutture di formazione; e) la cooperazione europea ed internazionale in materia di formazione e innovazione amministrativa; f) il supporto, la consulenza e l'assistenza alle amministrazioni pubbliche nello sviluppo e trasferimento di modelli innovativi, nella sperimentazione dei prototipi applicativi nell'attuazione delle riforme, nell'analisi dei fabbisogni formativi, nella definizione dei programmi formativi; g) il coordinamento delle strutture pubbliche operanti in materia di formazione dei dipendenti pubblici.

Quinto, l'Agenzia, sulla falsariga dell'esperienza dell'*Ena* rivelatasi molto utile, dovrebbe attivare corsi e stages aperti a dirigenti di altri paesi in modo che tra questi e gli allievi italiani si instaurino rapporti di amicizia e colleganza molto utili per il successo delle iniziative di politica europea e internazionale.

Sesto, anche in Italia come in Francia, per i dirigenti dello Stato, occorre prevedere l'unicità della selezione e della formazione iniziale che sia affidata ad una Scuola nazionale in grado di garantire imparzialità, rigore

Roma, p. 2 (consultabile nel web all'indirizzo www.astrid.it nella parte accessibile con password).

⁸⁵ La Commissione, rispetto a questo punto, precisa che l'attività di accreditamento è necessaria per «evitare la proliferazione di attività di infima qualità» ma presuppone che la Scuola o Agenzia nazionale svolga la propria funzione in modo imparziale non trovandosi a fornire sul mercato servizi offerti dai soggetti da accreditare.

e selettività⁸⁶. D'altro canto, il prestigio dell'ENA discende dalla circostanza che essa è il canale per accedere a tutte le carriere pubbliche maggiormente prestigiose⁸⁷. I concorsi per l'ammissione alle *promotions* annuali sono assai severi e selettivi proprio perché vi partecipano tutti coloro che vogliono accedere agli incarichi di vertice. In Italia, invece, ogni amministrazione ha le sue Scuole o quanto meno i suoi concorsi, spesso riservati agli impiegati della stessa amministrazione, con processi di selezione assai poco selettivi.

Settimo, per rendere possibile il disegno dianzi delineato, la Commissione giudica necessario fondere nella Scuola (o nell'Agenzia) nazionale le diverse Scuole esistenti, nonché il *Formez*⁸⁸. Importante è l'osservazione per la quale questa riorganizzazione non creerebbe problemi di bilancio. Infatti, la somma delle dotazioni oggi previste singolarmente per la Scuola Superiore di Pubblica amministrazione, la Scuola Superiore di Economia e Finanze e il *Formez* supera la dotazione assegnata dai bilanci francese e tedesco all'ENA e alla *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*.

Ottavo, poiché la scuola è al servizio dell'intero sistema della formazione dei dipendenti pubblici, sebbene provveda direttamente alla formazione dei soli dirigenti dello Stato, nel *board* della Scuola (o Agenzia) nazionale dovrebbero essere presenti esperti designati dal sistema delle autonomie locali⁸⁹.

Nono, poiché non si vuole che la Scuola nazionale si atteggi a brutta copia di una facoltà universitaria, essa non deve avere docenti stabili, ma un autorevole comitato scientifico (composto da italiani e stranieri), un ampio e qualificato staff di esperti di formazione e di innovazione amministrativa, e un corpo di tutors. La Scuola organizzerà seminari di approfondimento con i migliori esperti italiani e stranieri (chiamati per i giorni del seminario), e *stages* presso amministrazioni pubbliche, istituzioni internazionali, imprese private, dovunque si possa fare esperienza di sperimentazioni innovative e di buone pratiche di organizzazione, gestione, produzione di beni e servizi

⁸⁶ Si può fare eccezione, oltre che per le carriere militari e di polizia, per le magistrature amministrative e, se proprio necessario, per le carriere prefettizie e diplomatiche (cioè per i corpi speciali non contrattualizzati).

⁸⁷ Fanno eccezione le carriere militari e di polizia ma sono comprese la diplomazia e le prefetture e anche le magistrature amministrative.

⁸⁸ Quanto meno, nel processo di accorpamento dovrebbe rientrare il settore del *Formez* che si occupa di ricerca e di sperimentazione e sviluppo dell'innovazione amministrativa. Un'eccezione, invece, potrebbe essere fatta per le Scuole dell'Interno e per l'Istituto diplomatico. Tuttavia, in questa evenienza, occorrerebbe prevedere una struttura di coordinamento.

⁸⁹ Se la Scuola Superiore della Amministrazioni Locali (che oggi forma i soli segretari comunali e provinciali) evolverà verso una Scuola dell'Alta dirigenza locale (come nell'esperienza francese), l'Agenzia si interfaccerà con la stessa, per realizzare le opportune sinergie.

pubblici o di utilità pubblica. I tutors seguiranno gli allievi nei seminari e negli *stages*.

In sintesi, nelle proposte della Commissione incaricata dal ministro Nicolais, vi è l'affermazione del monismo nel sistema di accesso alla dirigenza statale attraverso un unico corso formativo-selettivo e il conseguente tramonto del pluralismo delle strutture di formazione e della molteplicità dei canali d'ingresso governati dalla stessa alta burocrazia. La selettività si abbina all'apertura ai giovani in possesso delle capacità per dare seguito all'innovazione. Per realizzare ciò si pensa alla creazione di un'istituzione pubblica, un'agenzia nazionale, strutturata diversamente da una facoltà universitaria che sia parte propulsiva del processo di trasformazione delle pubbliche amministrazioni e che, attraverso il sistema dell'accreditamento, funga da vertice regolatorio del sistema della formazione dei rami bassi dell'amministrazione, attività che dovrebbe essere rimessa ai privati ed al mercato.

Le misure proposte sono "eversive" e s'incagliano in forti resistenze. Anzitutto, dalla fusione delle strutture si salva la Scuola Superiore dell'amministrazione dell'Interno. Anche sulla confluenza del Foromez nella costituenda Agenzia vi è un forte freno. Per mantenere l'autonomia dell'organismo si escogita la bizantina soluzione di conferire le sole strutture e risorse umane e finanziarie dedicate ad attività rientranti nella missione della nuova Agenzia.

Aniché predisporre un disegno di legge, si pensa di introdurre tali misure attraverso un emendamento governativo alla legge finanziaria⁹⁰. Si è coscienti, infatti, che la loro approvazione anche da parte delle forze che sostengono il governo potrebbe essere osteggiata e prevedere tempi lunghi di approvazione con il rischio di degradare «strutture già molto dequalificate». «Si tratta, infatti, di riorganizzare e fondere strutture che negli anni passati hanno rappresentato uno degli strumenti privilegiati per il collocamento di portaborse e clienti di buona parte del ceto politico»⁹¹.

La legge finanziaria per il 2007⁹², ai commi 580-586 dell'art. 1, ha sostanzialmente accolto il progetto della Commissione. In particolare, sono state totalmente recepite le proposte relative ai compiti dell'Agenzia e alla nuova disciplina di reclutamento dei dirigenti dell'amministrazione centrale, alla ridefinizione dell'ambito dell'attività formativa dello Stato, alla valutazione e accreditamento degli organismi formativi nonché alla struttura di *governance* della nuova Agenzia.

Rispetto al progetto della Commissione si segnalano le seguenti difformità. Non è stata accolta la proposta di sopprimere e far confluire *tout-*

⁹⁰ Sulle relazioni tra il diritto amministrativo e le leggi finanziarie si cfr. gli atti del Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, svoltosi a Lecce il inserisci consultabili nel web alla pagina www.diritto-amministrativo.org.

⁹¹ Commissione, *op. cit.*, p. 4.

⁹² Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

court nell'Agenzia anche la SSEF oltre che la SSPA. La SSEF è stata inserita nell'Agenzia come struttura autonoma mantenendo autonomia organizzativa e l'inquadramento del personale nell'amministrazione dell'economia e delle finanze. Anche la SSAI e l'istituto diplomatico fanno capo all'Agenzia mantenendo parimenti autonomia organizzativa, restando il relativo personale inquadrato nell'amministrazione dell'interno e degli esteri. Ne risulta un disegno organizzativo assai più complesso rispetto a quello proposto: con un corpo centrale costituito dalla soppressa SSPA, dagli organi dell'Agenzia e dalle strutture addette ai servizi comuni alle sue funzioni; con tre strutture autonome che fanno parte dell'agenzia che ne coordina l'attività ma mantengono autonomia organizzativa e separato inquadramento del loro personale nelle amministrazioni di appartenenza. Nei confronti di queste strutture l'Agenzia dispone dei «poteri necessari per assicurare la razionalizzazione delle loro attività, realizzare le sinergie possibili e assicurare la gestione unitaria e coordinata delle relative risorse finanziarie»⁹³.

Come si evince, il tentativo di passare dal pluralismo al monismo delle strutture di formazione non riesce neppure sulla carta, sulla quale rimarrà il resto della riforma. Il necessario regolamento attuativo della stessa non risulta essere stato ancora emanato. Il governo di centro-sinistra che l'ha progettata è caduto a legislatura da poco avviata. Il successivo governo di centro-destra, pur molto attivo in ordine ai problemi delle pubbliche amministrazioni, ha preferito concentrarsi su altri profili lasciando il passaggio all'Agenzia nazionale di formazione, istituito sul piano legislativo, non attuato. Potrebbe rivelarsi un *déjà vu*: la stessa Scuola superiore di pubblica amministrazione fu istituita nel 1957 ma cominciò a funzionare dopo più di un lustro.

3. La selezione e formazione dei dirigenti negli ordinamenti regionali

La fine dell'assetto organizzatorio accentrato dovuto all'avvento del principio di sussidiarietà amministrativa e la riforma del Titolo V della Cost. e il conseguente ampliamento delle potestà legislative regionali in materia d'organizzazione, quindi anche di dirigenza, creano i margini per una differenziazione territoriale della formazione-reclutamento e selezione dell'alta burocrazia.

Come questo nuovo importante margine operativo è concretamente utilizzato dagli ordinamenti regionali? È colta la maggiore potenzialità cioè quella di creare un modello più virtuoso rispetto a quanto avvenuto per l'amministrazione dello Stato?

⁹³ Comma 585, lett. c).

3.1. La dirigenza regionale: peculiarità della sua formazione e selezione?

La posizione della disciplina sulla dirigenza regionale ha subito notevoli cambiamenti ed è bene ripercorrerne le ultime fasi.

Il decreto legislativo n. 29 del 1993, all'art. 27, stabilisce che le Regioni e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, «adeguano ai principi [della legge nazionale] i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità». Il principio di distinzione tra politica e amministrazione diviene limite per le normazioni sub-statali. Più complesso, invece, risulta mettere a fuoco se gli altri principi, dettati per l'amministrazione dello Stato, siano da considerarsi vincolanti anche per gli enti ad autonomia territoriale. Altra difficoltà è data dalla necessità di contemperare questa disciplina di principio e le disposizioni del d.lg. n. 267/2000, recante il testo unico degli enti locali, le quali identificano una disciplina dell'organizzazione, che funge da limite all'autonomia normativa degli enti locali⁹⁴.

Nella materia è poi intervenuta la legge costituzionale n. 3 del 2001, successiva al d.lg. n. 165/2001 nel quale si erano consolidate le numerose modifiche al decreto 29/1993 ma che tuttavia non hanno riguardato il meccanismo di adeguamento della disciplina regionale ai principi di quella statale. L'art. 117, comma 2, lettera g, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la sola materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». L'organizzazione amministrativa delle Regioni non è fra le materie di competenza legislativa concorrente. È pertanto da considerarsi fra la competenza legislativa residuale dei legislatori regionali. Come è stato osservato, il nuovo Titolo V ha un'impostazione fortemente innovativa, «vuole che ciascun livello di governo, ciascun soggetto costitutivo della Repubblica (art. 114), provveda alla propria organizzazione, senza interferenze da parte dello Stato, che ha perduto il potere di fissare principi e attraverso essi di fissare un modello di base di organizzazione pubblica, cui gli enti territoriali si debbano adeguare, adattandolo alle rispettive esigenze e “peculiarità”»⁹⁵.

Ne discende che il sistema di adeguamento dell'art. 27, ora nel d.lg. n. 165/2001, così come la disciplina organizzativa contenuta nel Testo unico sugli enti locali, hanno cessato di avere un fondamento costituzionale.

⁹⁴ F. MERLONI E V. SPAGNUOLO, *Principi generali comuni alla dirigenza dello Stato e delle amministrazioni regionali e locali*, in *L'amministrazione come professione*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, 2007, p. 211 s.

⁹⁵ Così F. MERLONI E V. SPAGNUOLO, *op. cit.*, p. 212, i quali aggiungono che «questa scelta corrisponde alla fissazione di nuovi rapporti generali tra i livelli all'interno della Repubblica: lo Stato cura, con la propria organizzazione, interessi unitari; Regioni ed enti locali svolgono le funzioni loro attribuite, secondo il principio di sussidiarietà con la propria organizzazione».

3.2. L'assetto organizzativo e le funzioni delle istituzioni di formazione regionali

La potestà legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa (art. 117 cost.), insieme al principio enunciato nell'articolo 118 della Costituzione per il quale le funzioni amministrative sono ordinate secondo il principio di sussidiarietà, consentono agli enti regionali di distinguersi rispetto al regime di formazione e selezione della dirigenza statale. Peraltro, che le regioni siano "gelose" della loro nuova potestà è confermato dal processo costituzionale cui è stata sottoposta quella norma nazionale che conferiva alla neo-istituita Agenzia nazionale per la formazione la facoltà di concedere l'accreditamento alle istituzioni pubbliche o private operanti nel settore della formazione del personale amministrativo. La Corte costituzionale ha in sostanza accolto il punto di vista delle regioni precisando in una sentenza interpretativa che la norma impugnata è da intendersi riferita esclusivamente allo Stato⁹⁶.

Le Regioni godono di uno spazio d'autonomia ampio, ma in che modo è stato esercitato? Per cercare di rispondere a questo interrogativo, è necessaria una ricognizione sulla disciplina positiva regionale⁹⁷, sulla dirigenza incentrata sulle modalità di accesso al ruolo, sull'organizzazione degli organi di formazione. Gli elementi che s'intende mettere a fuoco sono i seguenti: la formazione è interna o esterna all'amministrazione? La formazione è debole o forte? È ricollegata al reclutamento ed anche alla selezione dei dirigenti? Se vi sono canali di formazione-selezione, essi danno incentivi rilevanti?

3.2.1. *Le Marche: la Scuola di formazione interna*

La Regione Marche ha istituito una scuola di formazione interna all'amministrazione⁹⁸. Essa ha competenze: di formazione in senso proprio, in specie per i neoassunti ai quali sono impartiti corsi di «ingresso nella pubblica amministrazione» nei primi semi mesi dopo la presa di servizio; di

⁹⁶

⁹⁷ Almeno delle esperienze più significative in quanto connotate dalla presenza di organi deputati alla formazione.

⁹⁸ I riferimenti che seguono sono alla l.r. n. 20/2001, come mod. dalla l.r. n. 19/2005. Art. 14, *Scuola di formazione del personale regionale*. 1. La scuola di formazione assicura l'aggiornamento e la riqualificazione del personale regionale nonché del personale di altre pubbliche amministrazioni, previa intesa con le stesse. 2. L'organizzazione e la gestione dei corsi è effettuata direttamente dalla scuola, che a tal fine può avvalersi della collaborazione professionale di esperti, istituti ed università. 3. Con apposito regolamento, da sottoporre al Consiglio regionale, sono disciplinati l'organizzazione ed il funzionamento della scuola.

formazione-reclutamento avendo la gestione delle attività rivolte ai partecipanti degli eventuali corsi-concorsi banditi.

La politica formativa in generale, anche per la dirigenza, è definita dall'organo di governo regionale⁹⁹. Alla formazione non sono associati fattori incentivanti: per i partecipanti ai corsi selettivi non è prevista una condizione di più rapida progressione in carriera. L'estrazione dei formatori è eterogenea: esperti, professori universitari. L'esigenza per la quale la formazione sia collegata alla riforma delle strutture non ha riflessi nella sua disciplina ed organizzazione.

Il regime giuridico di accesso e carriera della dirigenza è nelle linee di fondo omogeneo al paradigma statale¹⁰⁰. Il concorso (o corso-concorso) è aperto ai laureati con cinque anni di comprovata esperienza professionale nella pubblica amministrazione, in enti di diritto pubblico e aziende pubbliche, maturati in posizioni per le quali è richiesta la laurea. Per le strutture private i cinque anni di esperienza devono essere maturati in posizioni professionali equivalenti a quelle indicate per i dipendenti pubblici. Non v'è traccia della possibilità di immettere nel ruolo dirigenziale giovani neolaureati che superino una prova formativa-selettiva, ai quali siano riservati incarichi di vertice.

La formazione dei dirigenti è frammista alla formazione cui sottoporre il personale dell'amministrazione nella sua interezza¹⁰¹. Questa mancata

⁹⁹ Art. 15, *Aggiornamento e riqualificazione professionale*. 1 La Giunta regionale, con apposito regolamento e su parere conforme della Commissione consiliare competente, stabilisce forme di aggiornamento e riqualificazione professionale del personale appartenente alle qualifiche direttive e dirigenziali anche presso altre amministrazioni, istituzioni e soggetti privati nazionali, comunitari ed esteri, sulla base di accordi con le predette amministrazioni e istituzioni.

¹⁰⁰ Art. 26, *Accesso alla qualifica dirigenziale*. 1. L'accesso alla qualifica dirigenziale avviene a seguito di concorso per esami ovvero di corso-concorso. 2. Le modalità e le tecniche di selezione sono in ogni caso intese a valutare le capacità dirigenziali dei candidati. 3. La modalità di accesso è definita dalla Giunta regionale, in relazione alle posizioni da ricoprire, nel bando di concorso, che definisce anche i requisiti per l'accesso, tra i quali vanno in ogni caso ricompresi: □a) il possesso di diploma di laurea conseguente ad un corso di durata almeno quadriennale o di laurea specialistica; □b) cinque anni di comprovata esperienza professionale nella pubblica amministrazione, in enti di diritto pubblico e aziende pubbliche, maturati in posizioni per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Per le strutture private i cinque anni di esperienza devono essere maturati in posizioni professionali equivalenti a quelle indicate per i dipendenti pubblici. 3 bis. Per i dipendenti regionali di cui al comma 3 ter dell'articolo 28 non si applica la lettera b) del comma 3. 4. Per particolari e specifiche posizioni dirigenziali il bando può prevedere il possesso di uno specifico diploma di laurea attinente alla posizione.

¹⁰¹ Il regolamento della Scuola di Formazione del personale regionale stabilisce: all'art. 4 che: 1. La scuola offre una formazione rivolta al soddisfacimento dei bisogni delle diverse aree di cui all'articolo 5 per i seguenti livelli: a) formazione di ingresso nella pubblica amministrazione, da realizzarsi di norma entro i primi sei mesi lavorativi. Tale formazione, tenuto conto dei compiti affidati al dipendente, ha lo scopo di fornire elementi di conoscenza circa i compiti e il funzionamento dell'amministrazione di appartenenza; b)

distinzione lascia supporre che alla Scuola regionale non sia dato il compito di promuovere una comune «socializzazione» dei dirigenti regionali.

3.2.2. La Lombardia: l'Iref

La Giunta regionale definisce sia le modalità di accesso alla dirigenza, sia i programmi e le iniziative per la sua formazione¹⁰². In particolare, «lo sviluppo e l'aggiornamento professionale dei dirigenti sono strumenti per la valorizzazione della capacità e delle attitudini individuali, del più efficace e qualificato espletamento dei compiti loro assegnati». Pare chiaro che ci si muova all'interno del senso “debole” della funzione.

È previsto, fra le modalità di accesso, il corso-concorso¹⁰³. Si rinvia ad

formazione di specializzazione, finalizzata ad adeguare le prestazioni tecnico-comportamentali alla evoluzione continua delle esigenze create da nuovi modelli organizzativi, nuove tecnologie e mutamenti legislativi; c) formazione preparatoria ai concorsi pubblici, finalizzata ad acquisire le competenze professionali necessarie per svolgere adeguatamente le prestazioni richieste dalle nuove posizioni da acquisire; d) formazione dei candidati ammessi ai corsi-concorso. All'art. 7 (Realizzazione dei corsi) [...] 5. I corsi effettuati dopo l'espletamento di corsi-concorso pubblici si concludono con un esame finale effettuato nei modi previsti dalle leggi regionali di recepimento degli accordi nazionali di lavoro per il personale dipendente dalla Regione e dagli enti pubblici non economici da essa dipendenti.

¹⁰² Art. 30, *Formazione ed aggiornamento dei dirigenti*. Lo sviluppo e l'aggiornamento professionale dei dirigenti sono strumenti per la valorizzazione della capacità e delle attitudini individuali, del più efficace e qualificato espletamento dei compiti loro assegnati. A tal fine, nel quadro degli indirizzi definiti dalla Giunta regionale, il direttore competente attiva programmi ed iniziative, da attuarsi direttamente o con strutture esterne all'amministrazione regionale, avvalendosi di enti pubblici o privati, nonché di esperti nelle discipline interessate, stipulando convenzioni e disciplinari. Con provvedimento della Giunta regionale vengono definiti i criteri per l'accesso all'attività formativa, le modalità di partecipazione e l'impegno personale dei singoli dirigenti. La progettazione delle iniziative formative deve informarsi ai principi delle pari opportunità e delle azioni positive e l'organizzazione delle stesse deve assicurare condizioni logistiche e temporali tali da consentire l'effettiva partecipazione di tutti i dirigenti.

¹⁰³ Art. 26. L'accesso alla qualifica di dirigente avviene: a) per concorso per titoli ed esami; b) per corso-concorso. Le modalità e le tecniche di selezione sono in ogni caso intese a valutare i candidati sul piano delle conoscenze professionali, delle tecniche di gestione e delle capacità direzionali riferite alle posizioni da coprire. Con provvedimento adottato dalla Giunta regionale vengono definite le procedure, gli adempimenti riferibili alle diverse modalità di accesso, nonché la composizione delle commissioni selezionatrici. La modalità di accesso è definita, in relazione alle posizioni da coprire, con provvedimento della Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente in materia di personale. Le modalità di cui al presente comma devono garantire il rispetto dei principi di imparzialità e di pari opportunità. Con lo stesso provvedimento di cui al comma 3, la Giunta regionale definisce i requisiti per l'accesso sia dall'interno sia dall'esterno, che in ogni caso devono prevedere: a) il possesso del diploma di laurea; b) cinque anni di comprovata esperienza professionale nella pubblica amministrazione, in enti di diritto pubblico o aziende pubbliche o private, maturati in qualifica corrispondente, per contenuto, grado di autonomia e responsabilità,

una delibera della Giunta la definizione della sua modalità di svolgimento. È altresì previsto l'accesso alla dirigenza dall'esterno. Anche dipendenti di enti privati possono maturare l'esperienza professionale quinquennale in posizione immediatamente successiva a quella dirigenziale che condiziona la partecipazione al concorso. La condizione della previa esperienza quinquennale svuota però la distinzione tra concorso per titoli ed esami e corso concorso. I neo-laureati che passino attraverso prove fortemente selettive di un corso concorso non possono entrare. Né vi è la previsione di "fast stream" per chi abbia avuto accesso attraverso modalità fortemente selettive.

Le iniziative formative possono essere attuate «direttamente o con strutture esterne all'amministrazione regionale, avvalendosi di enti pubblici o privati, nonché di esperti nelle discipline interessate, stipulando convenzioni e disciplinari». Si segue la strada del pluralismo della formazione. Tuttavia, nell'ordinamento lombardo è istituito l'Iref: l'Istituto regionale lombardo per la formazione della pubblica amministrazione.

L'Iref è un ente pubblico regionale creato con la legge regionale 5 settembre 1981, n. 59, successivamente modificata dalla legge regionale 17 ottobre 1997, n. 39. È sottoposto al controllo del Consiglio regionale che ha il potere di nominare i membri del Consiglio di amministrazione e che esercita anche funzione di vigilanza. All'Iref è attribuito il compito di progettare, gestire, valutare e certificare l'attività di formazione per il personale della regione, di enti e aziende pubbliche. Esso, inoltre, può certificare progetti di formazione effettuati da soggetti terzi e impartire corsi di preparazione a concorsi, ivi compresi corsi-concorsi, con il rilascio di attestati conseguenti al superamento di apposite verifiche.

3.2.3. Il Lazio: l'Agenzia per lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche – ASAP

La disciplina sulla dirigenza ed il personale della regione Lazio¹⁰⁴ dispone che l'ordinamento garantisca la migliore utilizzazione delle risorse umane attraverso la formazione, l'aggiornamento e lo sviluppo professionale¹⁰⁵. Per rendere concreto questo obiettivo, si dispone che la Regione costituisca un soggetto denominato «*Agenzia per lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche – ASAP*, quale strumento di innovazione organizzativa, formazione, aggiornamento, qualificazione e perfezionamento del personale dipendente della Regione e degli enti

alla qualifica immediatamente inferiore a quella dirigenziale. Il diploma di laurea richiesto deve essere attinente al posto messo a concorso e l'attinenza deve essere correlata all'effettiva vacanza di una o più posizioni dirigenziali da ricoprire.

¹⁰⁴ L.r. Lazio n. 6/2002.

¹⁰⁵ Art. 2, c. 3, lett. b).

locali»¹⁰⁶.

In realtà, l'Asap è un'associazione riconosciuta di diritto privato¹⁰⁷. Vi possono far parte gli enti locali, altri enti pubblici, associazioni di enti locali, istituti e centri di formazione pubblici¹⁰⁸. La Regione è rappresentata nell'assemblea dell'Agenzia dal Presidente della giunta, o dall'assessore al personale a ciò delegato. Essa, inoltre, ne designa il presidente come stabilito dall'atto costitutivo e dallo statuto¹⁰⁹. Tra gli organi dell'Asap figura un comitato tecnico-scientifico.

L'Agenzia è interamente finanziata dalla Regione mediante convenzioni stipulate con il Dipartimento per il Personale. È sottoposta al controllo della Corte dei Conti. In essa opera un collegio di revisori dei conti. Dal rapporto sull'attività svolta durante il biennio 2006-2007¹¹⁰ pubblicato dall'Agenzia non si evince l'entità delle erogazioni finanziarie ricevute. Il coordinatore del comitato tecnico-scientifico è un formatore esperto, proveniente dal settore privato bancario. Membro del comitato è un ex parlamentare dello stesso partito del Presidente della giunta. Nel comitato figura anche un accademico dell'Università di Roma "La Sapienza" appartenente al ruolo degli assistenti ordinari¹¹¹.

L'Asap, dal 2007, tiene un albo di formatori al quale si accede, se si posseggono requisiti precisati in un apposito regolamento, su richiesta degli interessati. Possono chiedere l'iscrizione docenti universitari, dirigenti di aziende, imprenditori, consulenti, funzionari. È prevista un'articolazione in tre fasce in base all'esperienza dell'aspirante formatore: minimo dieci anni, fascia a)¹¹², minimo cinque anni, fascia b), minimo tre anni, fascia c).

¹⁰⁶ Art. 27, c. 1.

¹⁰⁷ Ai sensi dell'art. 27, c. 9-bis (introdotto dalla l.r. n. 2/2003) a decorrere dalla costituzione dell'Asap, l'istituto regionale di formazione dei dipendenti (Irfod), istituito con la l.r. n. 1/1989, è sciolto. Le risorse finanziarie e strumentali, nonché il personale che opera presso l'Irfod con contratto di lavoro a tempo determinato confluiscono nell'ASAP, la quale subentra in tutti i rapporti giuridici discendenti dalla gestione dell'istituto stesso. Il personale che risulta inquadrato nei ruoli dell'IRFOD alla data di costituzione dell'ASAP continua ad operare presso l'ASAP, conservando la posizione giuridica ed economica acquisita nell'Ente di provenienza e con gli oneri finanziari a carico del bilancio regionale, per un periodo di dodici mesi, entro i quali ciascun dipendente può chiedere di essere assunto dall'ASAP ovvero di essere inquadrato nel ruolo del personale regionale.

¹⁰⁸ Art. 27, c. 3, ove si precisa che le relative modalità di partecipazione sono stabilite nello statuto dell'Asap.

¹⁰⁹ Art. 27, c. 9. Questa nomina è fatta dal Presidente della giunta, su designazione della stessa, entro il termine perentorio di sessanta giorni precedenti alla scadenza dei relativi organi.

¹¹⁰ Reperibile all'indirizzo www.asap.lazio.it.

¹¹¹ Invero, la pubblicazione dell'Asap indica i nomi dei membri di questo comitato ma non i loro *curricula*. Per questa ragione le informazioni indicate nel testo, volte a comprendere meglio il profilo personale dei membri del Comitato tecnico-scientifico, potrebbero recare imprecisioni. Esse sono tratte da una ricerca nelle pagine del web che tuttavia l'assenza di altre notizie ufficiali ha reso necessaria.

¹¹² Per i dirigenti pubblici l'accesso alla fascia a richiede un'esperienza di soli cinque anni.

L'Asap può effettuare controlli sulla completezza e veridicità delle autocertificazioni presentate dai richiedenti l'iscrizione nell'albo.

All'agenzia si chiede: a) di gestire e sperimentare nuove modalità formative e promuovere l'innovazione amministrativa e la modernizzazione delle amministrazioni anche sul versante dell'informazione e della comunicazione; b) di valutare le offerte di ricerca, formazione e consulenza presentate da soggetti terzi e la loro rispondenza ai fabbisogni effettivi; c) di assistere le amministrazioni regionali e locali nelle attività da esse svolte per la innovazione delle strutture organizzative, ed, in particolare, per la promozione culturale ed educativa, per l'informazione e la comunicazione interna ed esterna e per la predisposizione di studi sul piano giuridico ed amministrativo di particolare rilevanza¹¹³. È importante rilevare che se, da un lato, si prevede che l'agenzia possa concorrere all'elaborazione della riforma della struttura dell'organizzazione amministrativa, dall'altro, però, alcuna specifica attribuzione è prevista a riguardo della formazione della dirigenza.

Il regime regionale dell'accesso alla seconda fascia del ruolo dirigenziale prevede il superamento di un concorso per esami, le cui modalità sono precisate dal regolamento di organizzazione e funzionamento dell'ente regionale¹¹⁴. I requisiti per partecipare a questo concorso sono: il possesso di un diploma di laurea attinente al posto messo a concorso; cinque anni di servizio effettivo, maturato in posizioni funzionali per il cui accesso sia richiesto il diploma di laurea, nell'amministrazione regionale o in altre amministrazioni pubbliche ovvero l'aver ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in altre strutture, pubbliche o private, per almeno cinque anni¹¹⁵.

In conclusione, l'organo di formazione laziale è esterno all'amministrazione e sottoposto al controllo della Giunta che ne designa il vertice ed eroga le risorse finanziarie per le sue attività. Non ha un nucleo stabile di docenti, ma una "rosa" di formatori auto-candidati tra cui scegliere. Il profilo professionale dei membri del comitato tecnico-scientifico, che peraltro vaglia le domande di ammissione all'albo dei formatori, non pare di alto livello. Ciò si associa all'assenza di forme di accesso alla dirigenza diretta per giovani esterni all'amministrazione, da selezionare attraverso un corso fortemente selettivo che dia ai vincitori vantaggi nella progressione della carriera successiva.

La formazione nell'ordinamento laziale è concepita nel duplice modo: di formazione in senso stretto: aggiornamento, riqualificazione dei funzionari regionali e di formazione collegata al reclutamento nella misura in cui i neoassunti sono sottoposti ad un periodo di apprendistato. Aspetto molto importante da sottolineare è che l'Asap non detiene il monopolio

¹¹³ Art. 27, c. 4 e 7. L'ASAP può svolgere, con il vico della contabilità separata e dell'equilibrio della relativa gestione, attività formative e di consulenza per conto terzi.

¹¹⁴ Art. 16, c. 3.

¹¹⁵ Art. 16, c. 2.

delle attività formative finanziate dalla Regione. È un ente privato di cui la giunta può decidere di servirsi. Nulla vieta al Dipartimento per il personale di avvalersi di altri soggetti imprenditoriali operanti nel settore della formazione¹¹⁶. È assente la funzione formazione-selezione per la dirigenza e l'Asap non sembra possedere i requisiti di forza per poter svolgere una "socializzazione" della dirigenza regionale. Il paradigma d'accesso al ruolo dirigenziale rimane la cooptazione decisa dal potere politico con l'alta burocrazia resa fortemente subalterna dal regime di conferimento degli incarichi dirigenziali.

3.2.4. L'Umbria: la Scuola di amministrazione pubblica Villa Umbra

La regione Umbria ha costituito la Scuola di Amministrazione pubblica Villa Umbra¹¹⁷. La scuola possiede la forma giuridica dell'associazione di diritto privato con autonomia statutaria, organizzativa e contabile, senza scopo di lucro. Soci della Scuola sono la regione dell'Umbria, le province di Perugia e Terni, il comune di Perugia, la Federazione delle Associazioni delle Autonomie locali dell'Umbria, un dipartimento dell'Università degli Studi di Perugia¹¹⁸.

Gli scopi della Scuola sono articolati¹¹⁹. Essa è istituita per soddisfare in maniera prioritaria i fabbisogni formativi dei soci ed in tale senso imposta la programmazione della propria attività. Promuove l'innovazione istituzionale, organizzativa e tecnologica, finalizzata a diffondere l'orientamento alla qualità dei servizi e ai bisogni dell'utenza, la cultura dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economia gestionale e la responsabilizzazione rispetto al risultato. Le finalità saranno perseguite innanzitutto a partire dalla valorizzazione delle risorse umane della Pubblica Amministrazione, nelle sue varie articolazioni, tramite attività d'aggiornamento e formazione orientate a migliorare conoscenze, capacità comportamentali ed operative, utilizzando metodi attivi di formazione degli adulti, che valorizzino l'esperienza dei singoli.

La Scuola fornisce i seguenti servizi. Rileva i fabbisogni formativi. Progetta e realizza attività formative rivolte al personale politico delle amministrazioni locali. Progetta e realizza attività formative, negli ambiti di interesse dei soci, rivolte al personale amministrativo e tecnico, a tutti i livelli di qualifica compresa la dirigenza. Raccoglie, elabora e dà diffusione

¹¹⁶ Attualmente, ad esempio, la Regione Lazio si avvale, oltre all'Asap, dell'Istituto Luigi Sturzo per l'espletamento di attività di riqualificazione della polizia amministrativa anche per i livelli apicali.

¹¹⁷ Le informazioni sulla Scuola Villa Umbra sono tratte dal suo sito web: www.villaumbra.org.

¹¹⁸ Art. 4, c. 1, dello Statuto.

¹¹⁹ Definiti dall'art. 3 dello Statuto.

a documenti e informazioni, al servizio degli enti di governo decentrato nelle materie che concernono le istituzioni locali, il loro rapporto con le istituzioni nazionali e comunitarie, le innovazioni organizzative, la qualità nei servizi, i metodi di controllo gestionale. Predisporre e realizzare attività di studio, ricerca e sperimentazione a carattere innovativo. Fornisce consulenza ai soci sulle opportunità offerte dal mercato formativo per le attività non comprese nel programma della Scuola. Progetta e realizza iniziative formative di eccellenza rivolte al mercato nazionale¹²⁰.

Sono organi della Scuola: l'assemblea, l'amministrazione responsabile, il direttore scientifico e il comitato tecnico-scientifico, il revisore dei conti e un organo consultivo. Nell'assemblea sono rappresentati i soci e la presidenza è attribuita al rappresentante della regione Umbria. Il direttore scientifico è attualmente un professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Perugia e nel comitato figurano altri accademici e esperti di elevato profilo¹²¹. L'organo consultivo è un forum coordinato dal direttore scientifico nel quale prendono parte i responsabili degli uffici di formazione degli enti locali soci della scuola.

Il direttore scientifico è nominato dall'assemblea per un triennio. Elabora il programma che è approvato dall'assemblea, e ne dà attuazione progettando le singole attività di studio, formazione e ricerca ha la responsabilità e proponendo all'assemblea i nomi dei collaboratori da chiamare a svolgere le attività didattiche presso la Scuola.

Le entrate finanziarie della Scuola sono rappresentate: dalle quote ordinarie annuali dei soci aggiornate dall'assemblea; dai corrispettivi per i servizi resi ai soci (a tariffe agevolate) e a terzi; da contributi provenienti dall'Unione europea, dallo Stato o da altri enti assegnati per lo svolgimento di progetti di studio, formazione e consulenza.

Nell'ordinamento della regione Umbria l'accesso alla qualifica di dirigente è regolato nel modo seguente¹²². L'accesso avviene per concorso per titoli ed esami ovvero per corso-concorso selettivo di formazione. I requisiti per l'ammissione al concorso sono fissati, in relazione al posto da ricoprire, dal bando, che deve in ogni caso richiedere: a) il possesso del diploma di laurea attinente al posto messo a concorso; b) l'esperienza professionale maturata: 1) per anni cinque nella qualifica VIII del ruolo

¹²⁰ La Scuola opera anche per: a) realizzare iniziative congiunte nonché accordi di partenariato con enti ed organismi pubblici e privati, operanti in ambito nazionale, comunitario ed internazionale, per promuovere o incrementare le attività statutarie; in particolare cerca l'intesa su programmi ed iniziative con istituzioni analoghe delle Regioni dell'Italia centrale; b) adottare idonee iniziative al fine di favorire la più ampia diffusione dei risultati dell'attività dell'Associazione; c) realizzare iniziative di formazione inserite in programmi nazionali o comunitari di cui sono titolari i soci”.

¹²¹ Il direttore scientifico è Francesco Merloni; i membri del comitato tecnico-scientifico sono Margherita Raveraira, Giancarlo Rebora, Sergio Ristucca, Roberto Segatori, Alberto Zuliani.

¹²² Art. 20, l.r. Umbria n. 15/1997.

regionale; 2) per anni sette nella qualifica VII del ruolo regionale; 3) per anni cinque nell' ex carriera direttiva delle altre amministrazioni pubbliche, in enti di diritto pubblico o aziende pubbliche o private in qualifica dirigenziale. Al corso-concorso selettivo di formazione possono essere ammessi, in numero maggiorato, rispetto ai posti disponibili, di una percentuale da determinarsi tra il 25 e il 50 per cento, i candidati di età non superiore a trentacinque anni. Per i dipendenti di ruolo di cui al comma 2 il limite di età è elevato a quarantacinque anni. Il corso ha durata massima di due anni ed è seguito, previo superamento di esame-concorso intermedio, da un semestre di applicazione presso la Regione. Al periodo di applicazione sono ammessi i candidati in numero maggiorato, rispetto ai posti messi a concorso, di una percentuale pari alla metà di quella stabilita in precedenza. Al termine, i candidati sono sottoposti ad esame-concorso finale, limitato ai soli posti messi a concorso. Ai partecipanti al corso è corrisposta una borsa di studio a carico della Regione. Con provvedimento della Giunta regionale sono definite, per entrambe le modalità di accesso e in armonia con la disciplina stabilita per i dirigenti delle amministrazioni statali: a) le percentuali sul complesso dei posti di dirigente disponibili, riservate al concorso per esami e, in una percentuale tra il 30 e il 50 per cento, al corso-concorso; b) quando non si tratti di posto unico, la riserva di posti prevista per il personale del ruolo regionale, in misura non superiore al 35 per cento. La valutazione dei titoli per i posti non rientranti nella riserva non può superare il 20 per cento del punteggio; c) le modalità di svolgimento delle selezioni; d) il numero e l'ammontare delle borse di studio per i partecipanti al corso - concorso.

In conclusione, l'organo di formazione è esterno all'amministrazione ma dotato di forza derivante da due elementi. Il primo, più importante, è l'autorevolezza del direttore scientifico che è l'organo propulsore della scuola e da cui dipende il grado di qualificazione dei docenti formatori. Il secondo è che gli enti soci della Scuola devono preferenzialmente servirsi dei servizi di formazione offerti dalla Scuola Villa Umbra. La forma giuridica dell'associazione consente di valorizzare la compartecipazione nell'organo di formazione degli enti locali e dell'Università. L'equilibrio economico-finanziario della Scuola, che non persegue il lucro, è fondato su tre pilastri: la contribuzione dei soci, i fondi di altri enti specie l'Unione europea, e *last but not least* i corrispettivi per i servizi resi alle amministrazioni. Ciò immette nel sistema un interessante fattore di equilibrio imitativo del mercato. Si consideri peraltro che il forum che connette i responsabili della formazione delle amministrazioni con il direttore scientifico. Ciò consente al sistema di bilanciare l'offerta (azione) con la domanda (reazione) del mercato. L'offerta di formazione può essere corretta sulla base delle reazioni della platea degli utenti emersa nel forum. L'aspetto più rilevante ai fini del presente studio è che le sue attività formative sono rivolte «al personale politico delle amministrazioni locali»,

cioè alla dirigenza politica, sia «al personale amministrativo e tecnico a tutti i livelli di qualifica», cioè alla dirigenza amministrativa.

Diversamente dalle altre esperienze esaminate, l'ordinamento umbro prevede con maggiore ampiezza la formazione-selezione per la dirigenza allargandone la partecipazione anche ad esterni. La decisione di seguire questo modello di selezione e non l'ordinario concorso per titoli compete alla giunta. Dunque, si dà una facoltà ai governi e non si pone un vincolo.

Il caso rappresentato dall'Umbria presenta elementi innovativi di interesse. Il modello al quale va accostato è quello del *National School of Government* del Regno Unito¹²³.

3.2.5. La Sicilia: il Cerisdi e la molteplicità di forme nella formazione

Nell'ordinamento della Regione Sicilia¹²⁴, la formazione e l'aggiornamento professionale del dirigente sono assunti «quale metodo permanente per assicurare il costante adeguamento delle competenze manageriali agli sviluppi culturali, normativi, tecnologici ed organizzativi di riferimento della prestazione stessa, per favorire la crescita di una cultura di gestione orientata ai risultati ed all'innovazione. Tale finalità è perseguita come essenziale obiettivo per il miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa e della qualità del servizio». La formazione dei dirigenti ha il duplice obiettivo «di curare e sviluppare il patrimonio cognitivo necessario in relazione alle responsabilità attribuite e di sviluppare il patrimonio cognitivo necessario per le responsabilità da attribuirsi anche in situazioni di mobilità, al fine di realizzare l'ottimale utilizzo dei sistemi operativi di gestione delle risorse umane, finanziarie e tecniche».

La Regione definisce ogni anno la quota delle risorse da destinare ad iniziative di formazione per i dirigenti. Esse sono realizzate avvalendosi della Scuola superiore della pubblica amministrazione e della collaborazione, a seguito di convenzioni, delle Università poste nel territorio regionale nonché di istituti pubblici o privati specializzati nel settore e di enti di formazione¹²⁵.

La partecipazione alle iniziative di formazione, inserite in appositi percorsi formativi, anche individuali, viene concordata dall'amministrazione con i dirigenti interessati ed è considerata servizio utile a tutti gli effetti. Il dirigente può partecipare, senza oneri per l'amministrazione, a corsi di formazione ed aggiornamento professionale. A tal fine, gli può essere concesso un periodo di aspettativa non retribuita per motivi di studio della durata massima di tre mesi in un anno. Inoltre, se l'amministrazione

¹²³ Su cui si rinvia al successivo par. 4.2.

¹²⁴ Art. 14, l.r. Sicilia n. 10/2000.

¹²⁵ Come individuati dalla legge regionale 6 marzo 1976, n. 24.

riconosce l'effettiva connessione delle attività di formazione ed aggiornamento svolte dal dirigente con quelle dell'incarico affidatogli, può concorrere con un proprio contributo alla spesa sostenuta.

La formazione della dirigenza – come si vede – è tenuta in massima considerazione. L'accesso alla dirigenza ricalca la disciplina adottata dallo Stato. L'organizzazione della formazione è eterogenea. L'amministrazione regionale può ricorrere alla SSPA; può utilizzare le Università stabilendo convenzioni; può avvalersi di enti pubblici o privati operanti nel settore.

A questa ultima categoria appartiene il Centro Ricerche e Studi Direzionali – Cerisdi¹²⁶, il quale è un'associazione riconosciuta come persona giuridica nel 1990¹²⁷. Esso offre servizi di formazione per il settore privato e per le pubbliche amministrazioni. Si avvale di assistenti di ricerca selezionati e formati presso le scuole francesi Hec di Jouy en Josas, Centre de Sociologie des Organisations dell'Iep di Parigi, Insead di Fontainebleau e allo Iese di Barcellona. Tra i soci del Cerisdi figurano soggetti pubblici e privati: la Provincia di Palermo e Agrigento, il Comune di Palermo, la Fondazione Banco di Sicilia, altre imprese private. Fanno parte del Comitato scientifico numerosi esponenti dell'Accademia siciliana tra cui l'ex Rettore e i Presidi delle Facoltà di Economia e Giurisprudenza dell'Università di Palermo e il Preside della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Catania¹²⁸.

.3.2.6. L'Emilia-Romagna: le ragioni della mancata costituzione di un organo di formazione

Nella disciplina sull'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione regionale¹²⁹ è data importanza ai codici di condotta,

¹²⁶ Parziali informazioni su struttura e funzioni del Cerisdi possono essere reperite nelle pagine web realizzate dal Centro, consultabili all'indirizzo www.cerisdi.it.

¹²⁷ Il Cerisdi fu costituito nel dicembre del 1988 su iniziativa del governo della Regione siciliana, sotto l'impulso dell'allora ministero per gli Interventi straordinari del Mezzogiorno. Ha sede a castello Utveglio sul Monte Pellegrino che domina Palermo. Ha avuto tra i componenti del comitato scientifico che diedero via al progetto, personalità come Massimo Severo Giannini, Sabino Cassese, Claudio Demattè, Vincenzo Fazio.

¹²⁸ Membri del Comitato scientifico del Cerisdi sono: avv. Raffaele Bonsignore (vicepresidente CERISDI); Prof. Rosolino Buccheri (Istituto Tecnologie Didattiche del CNR di Palermo); □□ Prof. Maurizio Carta (Direttore Dipartimento Città e Territorio della Facoltà di Architettura Università di Palermo); □ Prof. Carlo Dominici (Preside Facoltà di Economia Università degli Studi di Palermo); □ Prof. Nino Lo Bianco (Presidente Business Integration Partners); □ avv. Pietro Luigi Matta (Direttore Master Euromediterraneo CERISDI); Prof. Giuseppe Silvestri (già Rettore Università degli Studi di Palermo); Prof. Sebastiano Tusa (Soprintendente della Soprintendenza del Mare); Prof. Giuseppe Vecchio (Preside Facoltà di Scienze Politiche Università degli Studi di Catania); Prof. Giuseppe Verde (Preside Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi di Palermo).

¹²⁹ L.r. Emilia-Romagna n. 43/2001 e successive modifiche.

mentre non trova esplicito rilievo la formazione della dirigenza.

L'accesso al ruolo dirigenziale è "governato" dalla politica e dalla burocrazia sulla falsariga della disciplina e della prassi statale. I criteri di selezione anche dei dirigenti sono fissati con regolamento. La giunta e l'ufficio di presidenza del Consiglio stabiliscono con direttiva le modalità di costituzione delle commissioni esaminatrici. I requisiti per partecipare ad un concorso per dirigenti è il possesso di una laurea e l'aver conseguito un'esperienza quinquennale nell'amministrazione.

Non c'è un organo regionale, interno od esterno, di formazione. L'induzione nel vertice dell'amministrazione avviene per altri canali, in modo peculiare. Le caratteristiche politiche di questa regione, cioè la continuità e la forza organizzativa della maggioranza detenuta da una formazione politica, lascia supporre che la selezione-formazione svolta dal partito prosegua, almeno per una certa parte, nell'amministrazione regionale. Ciò conferma l'idea secondo la quale la carriera nell'amministrazione e nei partiti costituiscono due modi tra loro alternativi e concorrenti di formazione della classe dirigente. Per cui la debolezza di un *cursus honorum* o di entrambi si riflette nell'assottigliamento del valore dell'*élite* amministrativa.

3.3. Convergenze e divergenze rispetto al paradigma statale

La formazione della dirigenza in ambito sub-statale può essere incentrata su un organo interno od esterno all'amministrazione, forte o debole nel senso di capace di influenzare l'induzione al vertice dell'amministrazione o meno.

L'analisi è stata orientata sugli ordinamenti regionali ove si rinvenivano organi di formazione¹³⁰. Nella regione Marche vi è una Scuola interna all'amministrazione. Negli altri ordinamenti regionali vi sono organi esterni. Tutti paiono deboli, tranne forse nell'Umbria, dove si è tentato di dare alla Scuola Villa Umbra una struttura tesa a bilanciare la componente della rappresentanza politica con quella dell'*expertise* tecnico-scientifica a vantaggio della seconda senza però generare ostilità nella prima. La Sicilia, non considerata esempio rilevante negli osservatori di settore, è un caso emblematico del sommarsi di due tendenze. Del tentativo di costituzione (accentuatamente riformistico, almeno nel suo concepimento originario) di un centro di formazione di eccellenza depotenziato dalla tendenza alla dispersione delle attività formative tra tanti enti pubblici (come le Facoltà universitarie¹³¹) o privati che ambiscono ad intercettare *pro quota* le risorse,

¹³⁰ Si cfr. i lavori dell'Osservatorio SSPA sulla formazione regionale.

¹³¹ La regione Sicilia ha una convenzione sia con la Facoltà di giurisprudenza che di Scienze politiche dell'Università di Palermo per la formazione dei funzionari regionali.

non indifferenti, destinate appunto alla formazione. Si concreta il paradosso dell'eterogenesi dei fini. Le risorse per la formazione dei dirigenti creano vantaggi ai soggetti formatori e divengono strumenti da immettere nel circuito relazionale e clientelare gestito dal vertice politico dell'amministrazione regionale. Ciò alimenta il deperimento della dirigenza e il rafforzamento delle oligarchie politiche.

Organi di formazione sono assenti in molti ordinamenti regionali. Ove istituiti sono prevalentemente esterni all'amministrazione. Inoltre, spesso non hanno il monopolio delle attività formative. La dipendenza dalla politica che ne indica i vertici ed eroga le risorse finanziarie necessarie rende queste istituzioni deboli. Ne discende che la dirigenza regionale stenta ad assumere un'autonoma caratterizzazione e forza. Non diversamente dall'amministrazione statale l'accesso alla dirigenza rimane sottoposto a meccanismi di cooptazione da parte dell'alta burocrazia e della politica. In questo scenario, si segnala come eccezione l'esperienza dell'Umbria ove si è istituito un organismo formativo esterno all'amministrazione regionale ma collegato con gli enti locali e l'università e dotato di una certa autorevolezza per l'expertise degli organi di direzione e dei formatori.

Da un esame sulle forme, la differenziazione rispetto al modello statale è la seguente: l'organo di formazione è esterno, mancano scuole di amministrazioni di settore, non si tende a concentrare su un'unica istituzione la "produzione della cultura" dei dirigenti pubblici.

Le convergenze di fondo alla fine paiono prevalere: la posizione della dirigenza regionale non è dissimile rispetto alla dirigenza dello Stato. La sua subordinazione agli interessi del sistema politico è un tratto costante. Sotto questo aspetto, tranne limitate eccezioni, l'autonomia legislativa regionale non pare essere stata sfruttata per realizzare paradigmi più evoluti rispetto al centro.

Negli ordinamenti regionali, la definizione degli strumenti e degli obiettivi della formazione della dirigenza pare in prevalenza episodica. Un indirizzo complessivo nella formazione¹³² non implica necessariamente l'unicità dell'organo formatore. Tuttavia, pur se singole attività possono essere svolte da una pluralità di istituzioni pubbliche o private, non viene meno la necessità di un centro che sappia imprimere una linea comune: che indichi obiettivi, verifichi il possesso dei requisiti di idoneità dei formatori, cioè che pianifichi una strategia e ne controlli i risultati. Sotto questo angolo visuale i limiti mostrati dagli ordinamenti regionali paiono per molti versi analoghi, e sovente più gravi, rispetto a quelli dello Stato.

¹³² Già Massimo Severo Giannini ne lamentava la sostanziale assenza nel suo *Rapporto* del 1979, su cui, in generale, si v. G. D'AURIA, *Giannini e la riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 1209 ss.

4. Le esperienze degli ordinamenti stranieri

Nella realtà internazionale vi sono molteplici modi di formazione, di reclutamento e di carriera per i quadri delle amministrazioni pubbliche. È possibile tentare di ordinare tale complessità attraverso la seguente dicotomia.

L'assetto può essere in prevalenza "accentrato", cioè informato sul ruolo preminente di una singola istituzione tanto nel reclutamento quanto nella formazione. L'organizzazione, viceversa, può essere "decentrata" e pluralizzata. In altre parole, vi sono molti soggetti di fisionomia differente che offrono servizi di formazione, nessuno posto istituzionalmente in posizione sovra-ordinata rispetto agli altri, anche se pubblico o riconducibile ai pubblici poteri.

Il primo paradigma è d'impronta pubblicistica; il secondo invece mutua il carattere del mercato. Non sono infrequenti ibridazioni prodotte della mescolazione d'elementi dei due modelli. Per questo motivo, qui si utilizzerà il criterio della prevalenza per ricondurre un certo ordinamento ad un tipo o all'altro.

4.1. Il modello "accentrato"

In Francia, pur non contando le accademie militari e i centri di formazione per insegnanti, ci sono circa settanta scuole d'amministrazione. Tra esse, l'istituzione più importante è l'*Ecole Nationale d'Administration* (ENA)¹³³. Meno rilevanti sono le cinque istituzioni per l'amministrazione regionale (gli *Instituts Regionaux d'Administrations* – IRA) che hanno sede a Lille, Lyon, Nantes e Bastia. L'ENA offre sia una formazione iniziale per coloro che accedono nell'amministrazione sia corsi di formazione continua e permanente per *senior civil servants*, anche propedeutici per l'avanzamento in carriera. L'ENA non appartiene al sistema universitario francese, ma è un organo del sistema amministrativo, sottoposto alla Presidenza del Consiglio. Il compito principale affidatogli è selezionare funzionari pubblici idonei a svolgere studi avanzati e fornire loro una formazione professionale. L'ENA, nella politica di selezione, combina l'eccellenza con la diversità culturale, nella strategia formativa, prepara i propri allievi alla polivalenza affinché siano in grado di assumere

¹³³ J.-M. DE FORGES, *Gli alti funzionari in Francia e il ruolo dell'E.N.A.*, in *L'Alta burocrazia*, op. cit., p. 113 ss.; S. LAPORTA, *La formazione della burocrazia. Scuola superiore della pubblica amministrazione ed Ecole Nationale d'Administration: due modelli a confronto*, in *Dir. econ.*, 2000, p. 125 ss.; S. CAMASTRA, *Formazione e grandes écoles dell'Alta dirigenza territoriale francese*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1993, p. 113 ss.

responsabilità in un'ampia varietà di ambiti¹³⁴. L'ENA ha uno stretto collegamento con il Ministero della Funzione pubblica tanto che il numero dei nuovi allievi ammessi è basato sul numero dei posti in organico da coprire così come indicato dal ministero stesso. Gli allievi ammessi acquisiscono lo status di funzionario pubblico e percepiscono il salario corrispondente. Il corso ha una durata di 27 mesi, suddiviso in un periodo di formazione ed uno di applicazione. Alla sua conclusione, gli allievi possono scegliere il loro incarico in base all'ordine di merito nel quale si sono collocati. Il Conseil d'Etat, la Court des Comptes, l'Inspection des Finances, le prefetture, il corpo diplomatico sono i posti ambiti dai migliori.

Molte amministrazioni ministeriali francesi svolgono programmi di formazione al proprio interno. In alcuni casi, essi costituiscono un primo passo per tentare l'accesso all'ENA. In teoria, l'apporto delle università e di soggetti privati nella formazione dei funzionari pubblici è trascurabile, tuttavia, nella realtà, facoltà universitarie ed altri esperti forniscono attività di training.

Nella Repubblica popolare cinese, nel 1994, ha iniziato ad operare un'istituzione di formazione prestigiosa e ben finanziata: la *Chinese National School of Administration* (CNSA)¹³⁵. Essa svolge attività di *training* per “*middle and senior civil servants, senior executives and policy research fellows*”; fornisce consigli sulla *policy* da adottare in materia di *government management*, sviluppa la “ricerca teorica” nell'ambito del *public management*. La posizione istituzionale di rilievo della CNSA è riflessa dalla circostanza che essa è guidata dal Presidente del Consiglio di Stato, affiancato da un vice presidente esecutivo, per le attività *day by day*, e da altri quattro vice presidenti¹³⁶. La Scuola possiede una struttura organizzativa alquanto complessa, avendo diciannove dipartimenti, e, a vario titolo, vi lavorano ben quattrocento addetti. I partecipanti ai corsi di breve durata sono funzionari ministeriali o provinciali *high-level*. Vi è, peraltro, un corso di durata complessiva di due anni (suddiviso in un anno di formazione e un altro di applicazione) al quale accede un gruppo di laureati molto selezionato. Coloro che frequentano questo corso hanno la possibilità di scalare assai rapidamente i posti dell'amministrazione più importanti ed ambiti. Sotto la CNSA si trovano quarantasette istituti provinciali di formazione che provvedono a formare i funzionari dell'amministrazione provinciale e locale.

In India vi sono due istituzioni formative maggiori. Accanto ad esse si

¹³⁴ La scuola impartisce agli allievi insegnamenti multidisciplinari di alto livello in diritto pubblico, economia, contabilità, questioni finanziarie, public management, problemi internazionali ed europei, lingue straniere. Il curriculum è predisposto per formare persone in grado di intraprendere una pluralità di incarichi pubblici.

¹³⁵ Le informazioni sulla CNSA sono tratte dal web all'indirizzo www.nsa.gov.cn/cenep/portal/user/anon/page/NSAEnglish_HomePage.page

¹³⁶ La CNSA opera sotto la responsabilità del Presidente della Repubblica popolare.

sono sviluppate numerose altre scuole di amministrazione istituite in svariati Stati parte dell'Unione indiana, soprattutto a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo cioè da quando la politica di qualificazione del personale amministrativo ha ricevuto una particolare attenzione e finanziamenti. Il primo ad essere istituito, sulla base delle indicazioni fornite dal Rapporto Appleby¹³⁷, fu l'*Indian Institute of Public Administration* (IIPA), creato a New Delhi per formare funzionari pubblici e insegnanti in materie relative alle pubbliche amministrazioni. L'IIPA è un'istituzione accademica autonoma anche se il Presidente indiano ne è il "patron", mentre il vicepresidente della Repubblica lo presiede. Il Direttore è tratto tra gli accademici più eminenti. Tra le attività di *training* dell'IIPA vi è il corso denominato *The Advanced Professional Programme in Public Administration* (APPPA) che ha la durata di nove mesi; è organizzato annualmente sotto *sponsorship* del Department of Personnel and Training, Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions, Government of India; ed è disegnato sulle esigenze di formazione del «middle and senior level officers of All-India and Central Services, and State Governments». L'APPPA è aperto ai laureati e fornisce conoscenze di base su «social sciences, equips them with management skills and techniques, generates an awareness of the social, political and economic environment of administration; promotes learning through field studies and group efforts, encourages specialized study in electives areas chosen by the participants. With a view to making qualitative improvement in public service, the programme aims at equipping the participants to face the challenges of the changing domestic and international environment. It also aims at promoting and strengthening the leadership and interpersonal skill and sensitivity of participants to enable more responsive and responsible administration». Più di 765 funzionari, compresi appartenenti alle forze armate, amministratori di «other developing countries» e professori delle Università indiane hanno frequentato questo corso. L'altra istituzione formativa è l'*Administrative Staff College of India* (ASCI)¹³⁸. Anch'essa è un organismo accademico che, a dispetto della sua denominazione, è vocato a formare quadri dirigenti per tutti i settori della società e non solo per l'amministrazione pubblica. L'ASCI ha molti sponsor nazionali e internazionali. Tra i primi figurano: il Bureau of Police Research and Development, Central Board of Direct Taxes, Central Reserve Police Force, Department of Information Technology, Department of Science & Technology, Department of Scientific & Industrial Research, Indian Council of Agricultural Research,

¹³⁷ Nelle informazioni riportate dal sito web dell'IIPA si legge: «Conceived by well-known US expert Paul H. Appleby and Founded and promoted by Pandit Jawaharlal Nehru, it is now known internationally as a premier centre for Training and Research in Public Administration and Management».

¹³⁸ Le informazioni relative all'ASCI sono tratte dal web all'indirizzo www.asci.org.in/index.asp.

Ministry of Agriculture, Ministry of Commerce, Ministry of Environment & Forests, Ministry of Health and Family Welfare, Ministry of Petroleum & Natural Gas, Ministry of Power. Tra i secondi, tra altri, vi è: la World Bank, United Nations International Children's Emergency Fund, United Nations University, il Commonwealth Secretariat, il British Council, l'International Atomic Energy Agency, l'Unesco, ed anche il Government of Iraq.

In Argentina, la più importante istituzione che opera nella formazione per la pubblica amministrazione è l'*Istituto Nacional de Administración Pública* (INAP), istituito nel 1983 dopo la restaurazione del regime democratico. Sotto molti aspetti, esso è stato plasmato sull'esempio dell'ENA. Il suo scopo iniziale era infatti creare una classe d'*élite* nell'amministrazione. Tuttavia, questo obiettivo in seguito si è scolorito a causa di una discontinuità della classe politica nel sostenerlo. Attualmente la funzione dell'INAP è offrire una grande varietà di attività di formazione per funzionari sia di alto livello che di livello medio. Alcuni corsi sono rivolti a uomini politici, in specie ai vertici di amministrazioni locali. Si consideri peraltro che la maggioranza delle province argentine hanno creato proprie istituzioni somiglianti all'INAP. Inoltre, anche i governi locali più grandi si sono dotati di proprie istituzioni di formazione.

4.2. Il modello “decentrato”

Negli Stati Uniti per ogni livello di governo (federale, statale, locale) operano università pubbliche e private, agenzie pubbliche e non-profit, moltissime società private che offrono servizi di formazione per pubblici funzionari. Senza considerare la preparazione universitaria di base, più di centosessanta università americane hanno programmi dottorali (*Bachelor's program*) in *public administration* di carattere multi-disciplinare orientati alla pratica e comprendenti tra altro *public affairs*, *public policy*, *management*, statistica. Aspetto interessante è che la maggioranza dei corsi di questo tipo hanno ottenuto l'accreditamento dalla *National Association of School of public Affairs and Administration* (NASPAA) che è un organismo non-profit dichiaratamente apartitico¹³⁹. La NASPAA sviluppa standard per i programmi di formazione attraverso la propria *Commission on Peer Review and Accreditation*; riceve dai governi e dalle altre istituzioni

¹³⁹ Art. 5 dello Statuto, rubricato “Character of the Association”, si legge che «The Association is a nonprofit corporation and will advance its goals by non-partisan means. No substantial part of the activities of the corporation shall be the carrying on of propaganda, or otherwise attempting to influence legislation (except as otherwise permitted by Section 501(h) of the Internal Revenue Code ("Code")), and in any corresponding laws of the District of Columbia), and the corporation shall not participate in, or intervene in (including the publishing or distribution of statements concerning) any political campaign on behalf of or in opposition to any candidate for public office», consultabile nel *web* all'indirizzo www.naspaa.org.

indicazioni sulle esigenze e gli obiettivi formativi per gli affari pubblici e l'amministrazione; incoraggia l'innovazione anche attraverso forum di discussione e pubblicazioni; mette a disposizione borse di studio; fornisce al pubblico informazioni sulle principali questioni della formazione; intrattiene relazioni con i datori di lavoro per promuovere le opportunità di tirocinio per gli studenti e l'occupazione per i laureati; collabora con gli istituti e le scuole della pubblica amministrazione in altri paesi attraverso conferenze, consorzi, e di progetti comuni. La *governance* della NASPAA è piuttosto semplice. Vi è un comitato esecutivo, composto da tre membri (un presidente e due vice)¹⁴⁰, e da un consiglio del quale fanno parte, oltre ai membri del comitato esecutivo, altri quindici eletti dalle istituzioni associate.

A livello federale vi è un'istituzione dipendente dal governo¹⁴¹ di formazione, il *Federal Executive Institute*. Essa programma corsi di formazione di breve durata (da una settimana a tre - quattro mesi) che si rivolgono principalmente a *senior national government officials*. Tali corsi, ad esempio, possono avere ad oggetto il miglioramento della capacità di comunicazione con i *media*, in pubblico o nei congressi¹⁴² oppure possono fornire la preparazione necessaria per accedere al *Senior Executive Service* (SES)¹⁴³. È importante sottolineare la partecipazione a tali corsi è decisa autonomamente dal funzionario che se ne accolla il costo, spesso non indifferente. Anche il corso per il SES è propedeutico ma solo dal punto di vista funzionale. Serve a chi voglia tentare il concorso per accedere al SES a dotarsi del necessario bagaglio di conoscenze, ma non dà altri vantaggi. Ad ogni modo, la gran parte della formazione, rivolta alle pubbliche

¹⁴⁰ Nel 2008-2009 il presidente è Marvin Mandell, *Chair at the Department of Public Policy at University of Maryland, Baltimore*, il vice è Jeffrey A. Raffel, *Messick Professor of Public Administration, University of Delaware* e l' "immediate past president" è Kathleen M. Beatty, *Graduate School of Public Affairs at the University of Colorado Denver*.

¹⁴¹ Dal U.S. Office of Personal Management.

¹⁴² Seminario intitolato *Communicating to the Media, Public and Congress*, ha una durata di una settimana ed un costo per partecipante di oltre quattromila dollari. Seminario intitolato *Senior Executive Assessment Program* ha una durata di una settimana e un costo di oltre seimila dollari.

¹⁴³ La riforma del pubblico impiego del 1978 portò alla creazione del *Senior Executive Services* (SES) che è costituito dai tre gradi più elevati dei funzionari reclutati con il sistema meritocratico e dai due gradi più bassi dei funzionari di nomina politica, cui non si applica il concorso. All'interno di questa categoria la fascia salariale è molto ampia e i dirigenti pubblici possono sfruttare incentivi economici o subire il trasferimento in posti non compresi nel SES ciò al fine di incrementare la competitività e dunque la qualità del lavoro. Coloro che appartengono al SES possono essere trasferiti in qualunque posto in esso compreso senza che diminuisca la loro retribuzione e senza perdere alcun titolo. Tale previsione è in funzione dell'incremento della flessibilità amministrativa. Su questo, si cfr. J.L. MASHAW, *I funzionari pubblici negli Stati Uniti*, in *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, a cura di M. D'Alberti, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 77.

amministrazioni federali, statali e locali, è fornita da altre organizzazioni, ivi inclusi uffici *ad hoc* di singole agenzie governative, molte università oppure da variegati soggetti non governativi a carattere commerciale che ottengono l'incarico di svolgere attività di training per gli impiegati pubblici¹⁴⁴.

Nel Regno Unito, nel corso degli anni novanta, vi è stata una profonda riorganizzazione dell'organizzazione della formazione. In particolare, il *Civil service College*, durante il governo Blair, ha subito una profonda ristrutturazione, divenendo una agenzia in parte supportata dal governo, in parte operante in autofinanziamento attraverso l'offerta a pagamento dei propri servizi di formazione¹⁴⁵. Ne discende che la *National school of government* – questo è il nome che ha assunto il *Civil service College* divenuto agenzia – è collocata su un piano di parità rispetto ad altre istituzioni pubbliche o private operanti nel settore della formazione.

4.3. Considerazioni di sintesi

Dalla comparazione internazionale emerge un dualismo tra la formazione dell'alta amministrazione organizzata dallo Stato ed una rimessa ad una logica di mercato variamente offerta da università e organismi pubblici e privati. Nel primo caso, sono i pubblici poteri a sostenerne l'onere finanziario. Nel secondo, generalmente sono i funzionari a farsi acquirenti di servizi di *training* per le loro esigenze di carriera. Ai due estremi troviamo l'ENA francese, che oltre a considerare i propri allievi come funzionari dà loro uno stipendio, e il *Federal Executive Institute* statunitense che offre per coloro che intendono concorrere per accedere alle posizioni amministrative apicali (SES) uno specifico corso brevissimo, di una settimana, e di costo elevato se commisurato alla durata.

Nel modello rappresentato dall'ENA, lo scopo perseguito è selezionare e creare una *élite* amministrativa capace di integrare la classe dirigente del paese: l'accesso è particolarmente selettivo e rigoroso, tanto che si sono creati corsi, anche universitari, per formare gli aspiranti candidati al concorso di accesso all'ENA. Chi supera il corso, collocandosi ai primi posti della graduatoria finale, ha la possibilità di scalare i vertici amministrativi, e non solo, della Francia.

Gli Stati Uniti e l'Inghilterra rappresentano il modello opposto. Sarebbe però un errore credere che in questi paesi la formazione sia ritenuta poco importante. Essa è rimessa alle scelte individuali per due ragioni. In primo luogo, le amministrazioni sono concepite come organizzazioni complesse ma senza quella specialità, tipica di una cultura *étatiste*, che

¹⁴⁴ N. KOLISNICHENKO, *National organizational arrangements for delivering public administration education and training*, dattiloscritto, p. 13.

¹⁴⁵ C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*, in *L'alta burocrazia*, op. cit., p. 30 ss.

annette valore al concetto di *service public*. In secondo luogo, negli Usa e nel Regno Unito vi sono differenti modalità di induzione nell'*élite*. Negli Stati Uniti, vi è una realtà complessa frutto della mescolanza della competitività insita nella meritocrazia e delle esigenze di rappresentatività dei vari gruppi etnici e degli altri interessi costituiti. Anche per questo, ad esempio, il SES è suddiviso tra coloro che vi accedono per concorso e quelli che entrano per nomina politica. Il Regno Unito, in apparente paradosso, è molto più vicino alla Francia¹⁴⁶. Come i selezionati dall'ENA sono in larghissima misura appartenenti alla media-alta borghesia parigina, gli alti dirigenti pubblici inglesi, avendo studiato nelle *public school* prima e poi nelle *bucolic enclave* di Oxford e Cambridge, hanno una ristretta estrazione sociale anch'essa alto borghese.

Il modello accentrato di selezione-formazione non è solo una forma di induzione nell'*élite*. È anche un modo per creare un corpo ispirato da una stessa cultura o, per meglio dire, da un medesimo *ethos*. Non è un caso che l'esperienza più vicina all'ENA sia rappresentata dalla CSNA cinese dove oltre all'istanza meritocratica, radicata storicamente nella cultura di questo paese¹⁴⁷, vi è l'esigenza di preporre alle strutture burocratiche un corpo direttamente dipendente dal reggimento politico per il tramite dell'organo tecnico: il Consiglio di Stato.

Tentativi meno riusciti di replicare l'esperienza francese sono stati fatti dall'Italia e dall'Argentina. In entrambe le esperienze, si registra il fallimento dell'imposizione di un modello accentrato e la tenace resistenza di un sistema pluralizzato, dove la componente pubblicistica è molto forte. Ogni livello di governo, in Italia anche ogni amministrazione forte, si dota della propria istituzione di formazione.

Negli Usa, l'accREDITAMENTO del NASPAA non pare abbia lo scopo di omogeneizzare le istituzioni di formazione su un'idea comune e condivisa di riforma e progresso amministrativo. Esso sembra piuttosto rispondere ad una logica *consumer friendly* di eliminare un'asimmetria informativa: tutte le istituzioni accreditate possiedono requisiti idonei a garantire un accettabile livello qualitativo del servizio offerto.

Sotto questo profilo l'accREDITAMENTO negli Usa differisce dal sistema stabilito dall'ordinamento italiano nella legge finanziaria 2007, limitato alla sfera dello Stato dalla Corte costituzionale. Nell'attività d'accREDITAMENTO

¹⁴⁶ In una prospettiva più ampia, sul processo di tendenziale convergenza tra i due sistemi tradizionalmente concepiti come paradigmi alternativi, si v. S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, I, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., p. 1 ss.

¹⁴⁷ Si cfr., su questo, G. BERTUCCIOLI, *Come l'Europa vide la Cina nel secolo XVIII*, in *Mondo Cinese*, 1986, giugno, n. 54, p. 25, ed anche J.A. MARAVALL, *Le origini dello Stato moderno*, in E. Rotelli – P. Schiera, *Lo Stato moderno, II, Principi e ceti*, Bologna, Il Mulino, 1973, I, p. 86-87, entrambi citati da S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione*, op. cit.

svolta dall'Agenzia nazionale di formazione vi è una dimensione direttiva del sistema.

La formazione può incorporare o meno il fine dell'induzione nell'*élite*. Le analogie tra Inghilterra e Francia dimostrano che le differenze nei modelli possono celare importanti continuità strutturali tra le due società. Ciò porta a formulare un'avvertenza. Nell'esame internazionale della formazione dell'alta burocrazia, bisogna conoscere anche i sistemi di socializzazione della classe dirigente e sapere se vertici dell'amministrazione sono integrati nella classe dirigente del paese considerato.

Le convergenze e divergenze tra modelli di formazione, tratte dai loro aspetti formali, può condurre a risultati abnormi. In Cina l'accentramento del sistema di reclutamento-formazione è funzionale alla conservazione del potere da parte del regime non democratico al potere¹⁴⁸. In altre parole, è funzionale a controllare e contenere l'eventuale creazione di una fonte di dissenso nella burocrazia. In Italia, viceversa, il progetto di instaurare un modello di formazione forte persegue l'opposta finalità¹⁴⁹. Volge a conferire autorevolezza, e quindi autonomia, al vertice dell'amministrazione per frenare lo scivolamento verso il rafforzamento del monismo presente nella nostra costituzione materiale¹⁵⁰.

Dunque, oltre ai caratteri del modello di formazione della dirigenza pubblica è bene conoscere il contesto costituzionale, politico, sociale. Appare irrinunciabile sapere almeno il grado d'autonomia dell'istituzione preposta alla formazione dal governo e, soprattutto, se quest'ultimo è debole o forte.

5. Conclusioni: modelli di formazione, opzioni politiche, conseguenze delle riforme parziali e dell'inazione

Il tema della formazione e selezione dei dirigenti pubblici s'intreccia alla questione legata alla rilevanza costituzionale dell'alta amministrazione: cioè al tema del potere burocratico che limita il potere politico¹⁵¹. La separazione tra politica e amministrazione è al centro della riflessione nei paesi dell'Oecd. Anche nel nostro paese il problema della dirigenza pubblica è riconducibile al suo ruolo e alla sua identità scissa tra la

¹⁴⁸ Sulla forma di governo cinese e i caratteri del suo ordinamento costituzionale, si cfr. la sintetica indagine di A. RINELLA, *Cina*, Bologna, Il Mulino, 2006.

¹⁴⁹ S. CASSESE, *Riflessioni sul posto dell'alta burocrazia in quattro paesi europei*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 469 ss.

¹⁵⁰ Questo aspetto è posto in evidenza da S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, op. cit.

¹⁵¹ In proposito, S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, Garzanti, 1995, ma anche M. CAMMELLI, *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, p. 257 ss.

professionalità e la politicizzazione. Anche per il nostro ordinamento, sia a livello statale sia a livello regionale e locale, la separazione-connessione tra politica e amministrazione è uno dei temi cruciali per le pubbliche amministrazioni¹⁵².

In Italia, la formazione che segue il reclutamento è una formazione in senso stretto o debole: non genera una forma propria di socializzazione né favorisce il cambiamento dell'amministrazione e non ne ostacola il mantenimento degli equilibri al vertice. In Inghilterra si fa molta formazione *ad hoc*. È questa la finalità, tra altri, del *National School of Government* che peraltro non beneficia di un'esclusiva. Tuttavia, lì, la forza dell'alta burocrazia è data dalla socializzazione a monte del corpo: la comune estrazione alto borghese e la frequentazione delle *bucolic enclave* di Oxford e di Cambridge¹⁵³. La formazione-reclutamento e selezione dell'alta dirigenza conferisce molta forza all'organo che svolge questi compiti. Esso, scegliendo gli "uomini nuovi" che occupano il vertice dell'amministrazione, finisce per porsi alla sua guida. L'esperienza francese dell'ENA, in questo senso, è molto rappresentativa¹⁵⁴. E non è casuale che nei paesi nei quali si è cercato di imitarla il tentativo non è stato coronato da successo. Sia l'Italia sia l'Argentina, attraverso l'accentramento della formazione, hanno inseguito il sogno di creare un'*élite* amministrativa. Entrambe, per l'opposizione proveniente dal sistema politico e dalla burocrazia stessa, si ritrovano con una scuola centrale per generalisti affiancata (e svuotata) da altre istituzioni formative pubbliche e di governi sub-statali¹⁵⁵.

Quest'ultimo è un sistema dalle implicazioni più ampie che riguardano la formazione di classe dirigente. Per questa ragione, in Francia, il mondo dell'alta burocrazia è osmotico con la politica e con i vertici dell'imprenditoria privata¹⁵⁶. Quali sono le forze e gli interessi che vi si oppongono? Per un verso, il sistema dei partiti politici non vede certo con favore uno scenario nel quale perde il monopolio dell'induzione nell'*élite* pubblica del paese. Per altro verso, l'alta burocrazia *incumbent* è ostile alla competitività data dall'accesso sistematico di personale molto preparato e

¹⁵² S. BATTINI, *Administration et politique en Italie : des logiques contradictoire*, in *Revue française d'administration publique*, 1998, 86, p. 205 ss.; . Battini-B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 1001 ss.; F. MERLONI, *Amministrazione 'neutrale' e amministrazione 'imparziale' (a proposito dei rapporti tra 'politica' e 'amministrazione')*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 319 ss.; G. GARDINI, *Imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, Giuffrè, 2003;

¹⁵³ Nonostante un certo cambiamento sociale questi caratteri resistono. Si cfr. C. DARGIE – R. LOCKE, *The British Senior Civil Service*, in *Bureaucratic élite in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, edited by E. C. Page – V. Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 194.

¹⁵⁴ In questa prospettiva, si cfr. N. VEROLA, *L'Ecole Nationale d'Administration: il potere della formazione o la formazione al potere?*, in *Affari sociali internazionali*, 2000, n. 3.

¹⁵⁵ P.A. LUCCHETTI, *Scuola superiore della pubblica amministrazione e istituti di formazione delle singole amministrazioni statali: una collaborazione difficile*, op. cit.

¹⁵⁶ In specie sul c.d. *pantouflage*, si v. J.-M. DE FORGES, op. ult. cit., p. 126 ss.

collocato senza estenuanti trafile nelle posizioni che contano, né accetta di buon grato di cedere lo scettro della cooptazione dei nuovi dirigenti lasciando il controllo del reclutamento ad un'istituzione come l'Agenzia nazionale di formazione.

Sono in ciò confermate alcune tendenze profonde istituzionali e sociali del paese. La debolezza del governo sotto la cui dipendenza dovrebbe operare l'Agenzia, paradossalmente anche in una fase politica favorevole a questo disegno, ove vi è una solida maggioranza e l'aggregazione delle organizzazioni politiche, riduce i condizionamenti di coalizione¹⁵⁷. La difficoltà a far funzionare un meccanismo di valorizzazione del merito che imprimerebbe alla società nazionale una maggiore mobilità verticale spezzando, o almeno attenuando, i più diffusi sistemi di promozione aventi carattere clientelare e familistico¹⁵⁸.

Dalle regioni italiane non sembra provenire un segnale d'inversione di tendenza. Esse continuano a deludere, incapaci di sfruttare la loro autonomia per distaccarsi dai modelli peggiori. Reagiscono al legislatore nazionale, che attraverso l'accreditamento dei soggetti formatori, prova a frenare lo scadimento della loro qualità e a dare una coerenza unitaria alla formazione per le pubbliche amministrazioni. Quali interessi reali si celano dietro lo schermo formale della difesa dell'autonomia costituzionalmente garantita? Le politiche per la formazione dei funzionari pubblici attivano notevoli risorse finanziarie da destinare ad un'ampia platea di interessati. Le scuole di formazione, figlie degli enti regionali, sono per i politici locali una ghiotta opportunità per collocare clienti e portaborse¹⁵⁹.

Anche dall'angolo visuale della formazione-reclutamento della dirigenza pare emergere la conferma della diagnosi secondo la quale l'amministrazione italiana è asservita agli interessi del sistema politico¹⁶⁰. La stessa formazione, dove le istituzioni sono più deboli, è piegata alla logica della creazione del consenso.

L'indicatore finanziario suggerisce che la formazione è una funzione di successo. Ciò è la conseguenza della diffusa convinzione sul piano

¹⁵⁷ Sarebbe importante tracciare con precisione come gli strumenti a disposizione oggi del governo nazionale siano cambiate rispetto ai decenni passati, sui quali l'analisi di S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina edizioni, 1980.

¹⁵⁸ Su questi temi, da una prospettiva sociologica, si cfr. *Èlite e classi dirigenti in Italia*, a cura di C. Carboni, Roma-Bari, Laterza, 2007; C. Carboni, *Società cinica. Le classi dirigenti italiane nell'epoca dell'antipolitica*, Roma-Bari, Laterza, 2008. In chiave storica, si v. il volume *Le classi dirigenti nella storia d'Italia*, a cura di B. Bongiovanni e N. Tranfaglia, Roma-Bari, Laterza, 2006, nonché G. Melis, *Introduzione*, in *Le Èlites nella Storia dell'Italia Unita*, a cura di Id., Pubblicazioni dell'Istituto Suor Orsola Benincasa, Cuen Napoli, 2003, p. 7 ss.

¹⁵⁹ Possono riprendersi le parole utilizzate dalla Commissione d'esperti nominata dal Ministro Nicolais a proposito delle scuole nazionali.

¹⁶⁰ S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, op. cit.

internazionale che occorra incrementare il “capitale umano”. In Italia la tendenza a creare un’alta dirigenza politicamente affidabile, prima che capace professionalmente, pone però tale funzione fuori centro. I governi (sovente alla ricerca di alibi) lamentano la scarsa produttività delle amministrazioni – che evidentemente non sono guidate al meglio e quindi prive di una dirigenza ben selezionata e formata – ma poi non sono conseguenti. Perpetuano regimi di formazione, reclutamento e selezione della dirigenza amministrativa che danno pregio alla fedeltà e ignorano, se non quando frustrano, la professionalità¹⁶¹.

Quali i passi successivi?

Se l’amministrazione pubblica è concepita come un fattore di progresso, specie per le aree del paese in ritardo di sviluppo, allora è importante progettare e realizzare la sua riforma. Il processo riformatore dovrebbe investire simultaneamente le persone e le strutture in un andamento di reciproca interazione. Viceversa l’amministrazione può essere considerata un’organizzazione che deve offrire solamente quei servizi e beni che il mercato autonomamente non può garantire ma secondo i criteri di efficienza ed economicità che ispirano i soggetti presenti sul mercato. Al vertice dell’amministrazione non si chiede di giocare un ruolo di promozione ma solo di ottenere risultati sul terreno dell’incremento della produttività e del risparmio di spesa.

Nella prima visione si giustifica un’organizzazione accentrata di formazione-reclutamento della dirigenza¹⁶². All’interno di questa prospettiva sembra essersi mossa la Commissione d’esperti che ha lavorato nel 2007 e che ha portato alla creazione, solo sulla carta, dell’Agenzia nazionale per la formazione dei dirigenti.

Nella seconda visione, la formazione dei dirigenti può essere privatizzata e rimessa ad un sistema decentrato. In esso, saranno i dirigenti stessi, che per migliorare la loro carriera o per proteggere il loro posto, accederanno a servizi di formazione per acquisire un bagaglio di conoscenze idoneo al raggiungimento degli obiettivi sulla base dei quali saranno confermati¹⁶³. In questa prospettiva, estremizzando, neppure vi sarebbe l’esigenza di un accreditamento degli organismi che offrono servizi di formazione. Se funziona veramente in modo rigoroso la valutazione dei

¹⁶¹ L’art. 6 della legge 15 del 2009, recentemente approvata dal Parlamento, che delega il governo ad emanare un decreto anche in materia di accesso alla prima fascia dirigenziale per concorso per un ristretto numero di posti e di formazione-applicazione presso uffici amministrativi di altri Stati per i vincitori di tali concorsi costituisce una buona iniziativa, ma ancora troppo limitata e parziale.

¹⁶² S. SEPE, *Formazione e riforma della pubblica amministrazione: quali modelli e quali prospettive?*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 31.

¹⁶³ Si cfr. *supra* § 4.2.

dirigenti sui risultati¹⁶⁴, rimarrebbero nell'offerta di servizi di formazione solamente quelli di buon livello qualitativo.

Schematizzando, se l'obiettivo è la riforma dell'amministrazione volta ad imprimere una crescita del paese, il baricentro va spostato sull'istituzione di formazione-reclutamento della dirigenza. Essa dovrebbe porsi come riferimento per tutte le amministrazioni nazionali anche di quelle che godono di autonomia costituzionale. Se viceversa il fine è l'aziendalizzazione dell'amministrazione e la valorizzazione dei risultati in senso stretto, allora il fuoco deve spostarsi sull'attività di valutazione e responsabilizzazione, e la formazione anche della dirigenza potrebbe uscire dal perimetro occupato dai pubblici poteri (almeno dal punto di vista dell'onere finanziario).

La prima strada contiene il valore aggiunto di immettere nel sistema di induzione nella classe dirigente un meccanismo meritocratico che potrebbe incrementare la mobilità sociale legata al merito. Inoltre, la trasformazione della dirigenza in un corpo sociologicamente tale, ne incrementerebbe la forza e di riflesso l'idoneità di giocare un effettivo ruolo di contropotere¹⁶⁵. L'equilibrio democratico costituzionale ne risulterebbe migliorato.

Ma quale che sia la visione a prevalere, andrebbero evitate trasformazioni parziali che conducono alla conservazione dello *status quo* e creano ibridazioni improduttive. Se non si crede nell'Agenzia e si vuole la riduzione della sfera pubblica in quest'ambito preferendo un modello "decentrato", allora si dovrebbe avere anche il coraggio di azzerare le scuole di settore e aziendalizzare la SSPA mettendola progressivamente sul mercato, facendola competere su un piede di parità con corsi di dottorato o master di università pubbliche e private, con imprese che offrono attività di formazione *ad hoc*. Si guadagnerebbe in coerenza e chiarezza, oltre a conseguire un non disprezzabile risparmio di spesa. Viceversa, se si ritiene utile importare il modello "accentrato" francese, non v'è ragione per ritardare ancora l'emanazione del regolamento attuativo della legge finanziaria per il 2007, magari dopo averne corretto il contenuto nel senso di prevedere la fusione di Formez e scuole di settore nell'Agenzia.

Delle due l'una. Scegliere l'inazione equivale a decidere di non arrestare il deperimento delle strutture dedicate alla formazione.

¹⁶⁴ Si cfr. gli atti del seminario intitolato *Licenziare i fannulloni? Dieci idee per ripensare le pubbliche amministrazioni* che si è svolto a Roma, nella Sala del Cenacolo, il 9 gennaio 2007.

¹⁶⁵ Sul processo di autonomizzazione della amministrazione, si veda M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 83.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Nella letteratura nazionale i riferimenti essenziale sono: ALEMANNO G.S., *Argomentazione su Enti locali, sindaco, dirigenza e formazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2006, p. 2010 ss.; BORDI A., *Formazione dei dirigenti pubblici, un obiettivo da realizzare sul territorio*, in *Amministrazione civile*, 2007, fasc. 7, p. 48; CAPANO G.-VASSALLO S. (a cura di), *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003; CARDI E.-SEPE S., *La scuola superiore della pubblica amministrazione*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, a cura di Carinci, ..., p. 553 ss.; CASSESE S., *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 226 ss.; CASSESE S., *La formazione dei funzionari amministrativi. Un confronto internazionale*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 111; CASSESE S., *Riflessioni sul posto dell'alta burocrazia in quattro paesi europei*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 469 ss.; CASSESE S., *A che cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 431 ss.; CERIANA R. – MAZZELLA C., *La formazione del personale degli enti locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2000, p. 882 ss.; CHELLE R., *L'esperienza francese*, in *La formazione dei funzionari pubblici. Confronto tra esperienze europee*, Milano, 1986, p. 101 ss.; CHIARINI R., *L'alta burocrazia ministeriale: modelli di reclutamento e di carriera*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1995, p. 119 ss.; CIALFI C., *Il nuovo regime di reclutamento della dirigenza pubblica alla luce del rapporto tra politica e amministrazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2003, p. 2646 ss.; D'ALBERTI M. (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, 1994; D'AURIA G., *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, in *Enc. giur.*, Roma, Inserisci; DE LA FORGES J.M., *Gli alti funzionari in Francia ed il ruolo dell'ENA*, in *L'alta burocrazia*, a cura di M. D'Alberti, Bologna, 1994, p. 113 ss.; ESPOSITO M., *Alcune note sulla formazione dei dirigenti locali*, in *La dirigenza nelle autonomie locali*, a cura di R. Santucci-A. Viscomi, ..., 1998, p. 55; HAWRYLYSHYN B., *Il ruolo degli istituti di formazione per i dirigenti che operano a livello internazionale*, in *Riv. trim. di scienza politica e dell'amministrazione*, 1971, p. 132 ss.; *La selezione dei migliori per la pubblica amministrazione*, Milano, 1962; LUBRANO F., *Problemi della Scuola superiore della P.A.*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, p. 93 ss.; LUCCHETTI P.A., *Dirigenza pubblica ed esigenze di formazione: una riforma in chiaroscuro*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 667 ss.; LUCCHETTI P.A., *Scuola superiore di pubblica amministrazione e istituti di formazione delle singole amministrazioni: una collaborazione difficile*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1994, p. 119 ss.; MARI A., *La pseudo-riforma della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, in *Gda*, 2000, p. 42 ss.; MARI A., *La scelta dei dirigenti pubblici*, in *Gda*, 2005, p. 377 ss.; MEOLI C., *«Sapere» e «saper fare». L'esperienza della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno*, in *Le Carte e la Storia*, 1995; MEOLI C., *La formazione dei funzionari direttivi dello Stato in Francia: l'E.N.A.*, in *Nuova rass. di leg. dottr. giur.*, 1978, p. 2364 ss.; OLIVERI L., *Il reclutamento dei dirigenti locali, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs.*, in *Rivista del personale dell'ente locale*, 2001, p. 675 ss.; OLLIANA P. – VOLPINI F., *Il "management" tra mito e contestazione*, in *Previdenza sociale*, 1977, p. 705 ss.; PETRONI A.M., *La formazione dei dirigenti pubblici nel quadro della riforma federalista*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2003, p. 2187 ss.; PUTNAM R., *Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia nell'Europa occidentale*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1973, p. 35 ss.; RUSCIANO M., *Formazione e professionalità della dirigenza amministrativa*, in *il Mulino*, 1997, p. 727 ss.; SEPE S., *Formazione e riforma della P.A.: quali modelli e quali prospettive?*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 13 ss.; SEPE S., *L'evoluzione storica della formazione dei dipendenti pubblici*, in *Il Quaderno dell'Istituto G. Tagliacarne*, n. 3; SILENZIO P., *Formazione dirigenziale e nuovo modello organizzativo*, in *L'amministrazione italiana*, 1997, p. 1309 ss.; STADERINI F., *Osservazioni in tema di reclutamento e formazione dei dirigenti*, in *Il diritto dell'economia*,

2006, p. 271 ss.; VARNI A.-MELIS G. (a cura di), *Burocrazia a scuola. Per una storia della formazione del personale pubblico nell'Otto-Novecento*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2000; VIGLIONE V., *La formazione giuridica dei funzionari dello Stato*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1993, p. 27 ss.

Nella letteratura estera, si veda: PAGE E.C.-WRIGHT V., *Bureaucratic Elites in Western Europe States*, Oxford, 2000; CAMPBELL C. AND GRAHAM K.W., *The End of Whitehall - Death of a Paradigm?* Oxford, Blackwell, 1995; DUNN D.D., *Politics and Administration at the Top - Lessons from Down Under*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997; GILMAN S.C., *Contemporary Institutional Arrangements for Managing Political Appointments and the Historical Processes of Depoliticization: The Experience of the United States at the Federal Level and in Some States (Paper Prepared for the World Bank, for Presentation at the International Anticorruption Conference, Seoul, South Korea - May 2003)*, Ethics Resource Center, Washington DC, 2003; HART P., *Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?*, in *Public Administration*, vol. 84 (1), 2006; Hecla H., *A Government of Strangers*, Washington DC, Brookings Institution, 1977; Hood C., James O. and Tony Travers., *Regulation Inside Government*, Oxford, Oxford University Press, 1999; JAMES O., *The Executive Agency Revolution in Whitehall - Public Interest Versus Bureau- Shaping Perspectives*, New York, Palgrave Macmillan, 2003; POLIDANO C. and MANNING N., *Redrawing the Lines: Service Commissions and the Delegation of Personnel Management. Managing the Public Service - Strategies for Improvement Series*, London, Commonwealth Secretariat, 1996; SHEPHERD, G., *Managing the Top Officials: Some International Experience* (Draft Report Prepared for the World Bank), World Bank, Washington D.C., 2007; SOSSIN L., *Defining Boundaries: The Constitutional Argument for Bureaucratic Independence and Its Implications for the Accountability of the Public Service* (Background Paper for the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities - the Gomery Report), Ottawa, 2006; STEVENS M., *The Role of Civil Service Commissions in the Management of the Public Sector - Lessons for Iraq (World Bank Policy Note)*, Washington D.C., 2006; SWILLING, M. and D. WOOLDRIDGE, *Governance, Administrative Transformation and Development in South Africa: A Normative Approach*, in P. FitzGerald, A. M. Lennan and B. Munslow (eds.), *Managing Sustainable Development in South Africa*. Cape Town, Oxford University Press, 1997; PETERS, B. G. and Jon PIERRE, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London, 2004; KOLISNICHENKO N., *National organizational arrangements for delivering public administration education and training*, Working Paper, (2008); VEROLA N., *L'Ecole Nazionale d'Amministrazione: il potere della formazione o la formazione al potere?*, in *Affari sociali internazionali*, 2000.

Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione

Benedetto Cimino

SOMMARIO: 1. Un rapido excursus storico. – 2. Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica. – 3. La scelta dei dirigenti: il modello della doppia selezione o dello spoils system “all’italiana”. – 4. La selezione per merito. – 4.1. L’accesso alla dirigenza nel d.p.r. n. 748 del 1972. – 4.2. La riforma e i suoi limiti – 4.3. L’aggiramento del reclutamento per concorso. – 5. La nomina fiduciaria. – 5.1. La riforma del 1998 e la logica del contratto. – 5.2. I problemi emersi nella fase attuativa. – 5.3. La novella del 2002 e la logica dell’unilateralità. – 6. Verso un nuovo modello?

1. Un rapido *excursus* storico

Nella pubblica amministrazione nazionale, la dirigenza pubblica ottiene un formale riconoscimento solo negli anni Settanta. Ovviamente, anche in precedenza, era sempre esistita una carriera direttiva, preposta alla guida degli apparati amministrativi con funzioni di vigilanza ed organizzazione del lavoro e degli uffici. Ma questi dipendenti non avevano uno *status* differente dal restante personale impiegatizio, né erano titolari di autonomi poteri di amministrazione esterna¹⁶⁶. A ciò tradizionalmente ostava una concezione pervasiva della responsabilità ministeriale e del controllo democratico sulla discrezionalità amministrativa.

Questo quadro muta con la legge delega n. 249 del 1968 e con il decreto presidenziale 30 giugno 1972, n. 748. Ma le aperture restavano timide. Venivano istituite sfere proprie di competenza a favore dei dirigenti, anche per i provvedimenti discrezionali, ma erano imposti rigidi limiti di valore, presto erosi dalla svalutazione monetaria. Una forma autonoma e separata di responsabilità per il raggiungimento dei risultati era prevista, ma le sanzioni inadeguate. L’autonomia decisionale, poi, si muoveva sempre nei ristretti spazi concessi dal rapporto di sovrapposizione gerarchica, che lasciava ai ministri amplissimi poteri di avocazione, revoca e riforma dei provvedimenti adottati dalla dirigenza. Da ultimo, la riforma del 1972 era

¹⁶⁶ V. artt. 153 ss. del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3.

rimasta isolata, senza inserirsi in un complessivo disegno di modernizzazione delle strutture¹⁶⁷.

La prassi cristallizzò questi limiti. I dirigenti non esercitarono di fatto i nuovi poteri che venivano loro riconosciuti dalla legge, sottoponendo alla firma ministeriale anche atti di propria competenza. Dal canto loro, i ministri, piuttosto che indirizzare e controllare l'operato della dirigenza, preferirono mantenere un'ingerenza costante nell'amministrazione attiva. In cambio, la politica garantì la stabilità e la prevedibilità delle carriere degli alti burocrati e si astenne dall'attivare i pur blandi strumenti di responsabilità e sanzione previsti¹⁶⁸.

La nuova dirigenza, in definitiva, non si differenziava di molto dai vecchi funzionari direttivi, con i quali condivideva scarsa autonomia e sostanziale inamovibilità. In questo contesto, il problema della formazione e della selezione dell'alta burocrazia, cruciale per le democrazie moderne, non era sostanzialmente avvertito. La qualifica dirigenziale poteva rappresentare, al più, il naturale sviluppo di carriera per i funzionari laureati di lungo corso, secondo logiche autoreferenziali di cooptazione.

Questi equilibri mutano all'inizio degli anni novanta, per due ordini di ragioni. Da un lato, la crisi della finanza statale, che impone una generale riforma del sistema amministrativo, in grado di produrre un vigoroso recupero di efficienza e consistenti risparmi di spesa¹⁶⁹. Dall'altro, la crisi della politica, legata alle diffuse prassi del clientelismo e della corruzione. Occorreva che le funzioni di amministrazione attiva fossero, al tempo stesso, sottratte ai politici e gestite con strumenti nuovi.

¹⁶⁷ Per una analisi della riforma del 1972, si vedano, G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 497 ss.; R. Alessi, *Rilievi sulla portata innovatrice del D.P.R. n. 748 del 1972 sulla disciplina delle funzioni dirigenziali*, in *Giur. it.*, 1975, IV, 195; L. Arcidiacono, *Profili di riforma dell'amministrazione statale*, Milano, 1980; M.U. Francese, *Responsabilità dei dirigenti statali nell'esercizio delle funzioni dirigenziali. Rassegna di giurisprudenza. Profili di riforma*, in *Foro amm.*, 1991, 279; S. Terranova, *I dirigenti nell'amministrazione dello Stato secondo la nuova disciplina del dpr 748/72*, in *Foro amm.*, 1973, 231; V. Uccellatore, *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati civili dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1973, 1699. Per un bilancio complessivo, alla vigilia delle riforme degli anni novanta, si v. M. D'Alberti (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990.

¹⁶⁸ S. Cassese, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, 219 ss., e Id. *Questione amministrativa e questione meridionale: dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità a oggi*, Milano, 1977.

¹⁶⁹ Con efficacia nota F. Carinci, *All'inizio di una lunga scommessa: la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego*, in L. Randelli, C. Bottari, O. Zanasi, *Organizzazione amministrativa e pubblico impiego*, Rimini, 1995, 27: "Si è privatizzato per non privatizzare. Si è detto: lo stato di collasso della pubblica amministrazione è tale, che se noi non interveniamo, la tentazione di incorporarla, di cedere pezzi al privato o al mercato sarà irresistibile. Se non vogliamo, come non vogliamo, privatizzare il datore di lavoro, dobbiamo provare a privatizzare il rapporto e il contratto".

Il legislatore italiano viene profondamente influenzato dai nuovi modelli di gestione ed organizzazione della macchina amministrativa che erano stati concepiti ed attuati durante il corso degli anni ottanta nei paesi di cultura anglosassone, il c.d. *New Public Management*. Le linee guida di questo nuovo corso si fondano sulla distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo (*policies*) e la gestione amministrativa (il *day to day management*); sull'estensione alla pubblica amministrazione dei tipici modelli di organizzazione aziendale; sulla creazione di meccanismi di mercato o di quasi mercato tra gli attori del sistema amministrativo e sulla regolazione consensuale e contrattuale dei relativi rapporti; su forti responsabilità dei vertici amministrativi¹⁷⁰.

Dopo una prima sperimentazione negli enti locali, voluta dalla legge di riforma dell'ordinamento dei comuni e delle province (l. 8 agosto 1990, n. 142), il legislatore italiano recepisce definitivamente queste linee di fondo nei decreti c.d. di prima e di seconda privatizzazione del pubblico impiego e con i decreti di riforma dell'organizzazione del Governo, approvati negli anni 1992-93 e 1997-99. Sul piano delle fonti, la regolazione del rapporto di lavoro e, in larga misura, della stessa organizzazione pubblica è delegificata; l'amministrazione è chiamata ad esercitare i poteri tipici del privato datore di lavoro; la disciplina speciale del pubblico impiego è progressivamente sostituita dalla contrattazione collettiva; la giurisdizione sulle controversie di lavoro è devoluta al giudice civile. Sul piano organizzativo, le vecchie strutture ministeriali sono riaccorpate in dipartimenti, mentre le funzioni tecniche ed operative sono portate all'esterno ed affidate ad agenzie amministrative. Sul piano dell'attività amministrativa, si introducono modelli di gestione per obiettivi, predefiniti in direttive generali emanate ad inizio anno, in continuità con la programmazione finanziaria, e verificati attraverso nuovi organismi e nuclei di valutazione.

¹⁷⁰ Le prime esperienze, dopo un'elaborazione dottrinarie che risale agli anni settanta, maturano nel *Commonwealth*, a partire dal varo, nel Regno Unito, del *Financial Management Initiative* del 1982, cui seguirono, nel 1984, il *Public Service Reform Act* in Australia e, nel 1988, lo *State Sector Act* in Nuova Zelanda e la *Next Steps Initiative* ancora nel Regno Unito. Su queste prime riforme, v., tra i tanti, A. Gray e W.I. Jenkins, *Accountable Management in British Central Government: Reflections on the Financial Management Initiative*, in *Financial Accountability and Management*, 1986, 171 ss; G. Drewry, *Forward from F.M.I.: "The Next Steps"*, in *Public Law*, 1988, 505; P. Greer, *Transforming Central Government: the Next Steps Initiative*, London, 1994. Un ampio filone di studi sul *New Public Management* si sviluppa soprattutto a partire dagli anni novanta, v. C. Hood, *A Public Management for All Seasons*, in *Public Administration*, vol. 69, 1991, fasc. I, 3-20; C. Pollitt, *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, II ed., Cambridge, 1993; P. Aucoin, *The New Public Management in Canada in a Comparative Perspective*, Montreal, 1995; K. McLaughlin, E. Ferlie, S. Osborne, *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, London, 2002. In Italia, di recente, v. il saggio di E. Ales, *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 975.

Ma il cuore della riforma è rappresentato dalla nuova disciplina della dirigenza pubblica, chiamata a gestire e a guidare il processo di rinnovamento auspicato dal legislatore.

2. Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica

La legge ridisegna il ruolo dell'alta burocrazia e i rapporti tra questa e i vertici politici. Tre sono le coordinate chiave per comprendere questo passaggio: la nuova disciplina delle funzioni; la ridefinizione dei rapporti interorganici; le nuove fattispecie di responsabilità.

Sul primo fronte, la riforma segna il passaggio da un regime di indistinzione, ad un regime di separazione delle competenze¹⁷¹. La tecnica del ritaglio delle competenze secondo tetti di valore cede il passo alla devoluzione in blocco delle funzioni di *adjudication* interne ed esterne. All'esterno, i dirigenti sono competenti per l'emanazione di tutti i provvedimenti amministrativi spettanti all'ufficio cui essi sono preposti. Un bando di gara, il rilascio di una concessione, un decreto di esproprio per pubblica utilità sono viziati se firmati dall'organo politico. Dopo talune perplessità iniziali, questo nuovo regime si consolida rapidamente, col forte avallo della giurisprudenza amministrativa e contabile¹⁷². All'interno, poi,

¹⁷¹ Il principio è formalizzato nell'art. 3, d.lgs. 29 febbraio 1993, n. 29, che riprende e sviluppa a livello statale il principio della distinzione tra politica e amministrazione già introdotto negli enti locali dall'art. 51 della l. 8 giugno 1990, n. 142. Per la letteratura relativa a questa prima stagione di riforme, si vedano: G. Pastori, *La dirigenza regionale e locale nella legislazione vigente*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, 1992, II, 959; V. Caianiello, *I compiti della dirigenza amministrativa nel quadro costituzionale*, in *Giur. it.*, 1993, IV, 373; C. D'Orta, *La sopraordinazione dei ministri secondo il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29*, in *Foro amm.*, 1994, 1329 ss.; P. Virga, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, 1993; F. Carinci, *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, 8; F. Merloni, *Amministrazioni "neutrale" e amministrazione "imparziale" (a proposito dei rapporti tra "politica" e "amministrazione")*, in *Dir. pub.*, 1997, 319 ss.; S. Amoroso, *In tema di rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1996, 5; G. D'Auria e P. Bellucci, *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Bologna, 1995. Per la dottrina successiva alla c.d. "seconda privatizzazione", realizzata coi d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, e 29 ottobre 1998, n. 387, che hanno novellato vari articoli del d.lgs. 29 del 1993 (disposizione poi tutte confluite nel d.lgs. 31 marzo 2001, n. 165, testo unico sul pubblico impiego o t.u.p.i.), v. F. Merloni, *Commento all'art. 3*, in M. Rusciano, A. Corpaci, L. Zoppoli, *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1085; C. D'Orta, *Politica e amministrazione*, in F. Carinci e M. D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Milano, 2000, 371 ss.; P. Forte, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005; F. Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, Titolo II, D.lgs. n. 29 del 1993 (il modello « universale »)*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 31 ss.

¹⁷² Inizialmente, la giurisprudenza aveva manifestato perplessità sulla devoluzione alla dirigenza amministrativa degli atti discrezionali, che apoditticamente venivano fatti

spettano alla dirigenza i provvedimenti finanziari e di spesa, tutti gli atti di gestione dei rapporti di lavoro del personale, i provvedimenti di organizzazione degli uffici e i rapporti con le organizzazioni sindacali¹⁷³. Ai ministri compete invece l'approvazione degli atti normativi, degli atti amministrativi generali, dei piani, dei programmi e delle direttive generali dell'azione amministrativa, l'individuazione degli uffici dirigenziali e la distribuzione tra essi delle risorse umane, materiali e finanziarie. A valle dell'azione amministrativa, spetta infine agli organi politici il potere di vigilanza sul corretto operato della dirigenza, tramite l'ausilio dei servizi di controllo strategico posti alle loro dirette dipendenze.

Sul secondo fronte, la vecchia dipendenza gerarchica della dirigenza amministrativa dalla autorità politica evolve in un rapporto di semplice direzione. I ministri non possono impartire né ordini, né direttive relative a singole pratiche¹⁷⁴; e non possono né avocare, né annullare, né riformare d'ufficio o su ricorso i provvedimenti dirigenziali. Neanche nei casi di perdurante e grave inerzia, l'organo di governo può sostituirsi all'organo di amministrazione; in tali fattispecie, si prevede invece una complessa procedura di contestazione, messa in mora e nomina di un commissario *ad acta*.

Sul terzo fronte, in ultimo, il legislatore sviluppa e rafforza la responsabilità di risultato, che sotto la precedente disciplina era rimasta, di

rientrare nella competenza degli organi politici (in questo senso, ad. es., Tar Lazio, sez. II, 9 febbraio 1996, n. 339, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 628, con nota di A. Baldanza); inoltre si avanzava una interpretazione ultrattiva delle disposizioni normative previgenti che attribuissero espressamente ad organi politici funzioni di natura gestionale (v. ad es., Cons. St., sez. VI, 22 aprile 1997, n. 660, in *Cons. St.*, 1997, 569, o Tar Emilia Romagna, 19 agosto 1994, n. 488, in *TAR*, 1994, 3681). Gradualmente questo approccio viene superato e si succedono decisioni di annullamento per incompetenza relativa di atti assunti da organi di governo in violazione del principio di distinzione funzionale tra direzione politica e gestione tecnica (Tar Palermo, 19 luglio 1996, n. 1107, in *Foro amm.*, 1997, 916, in materia di sanzioni disciplinari; C. conti, sez. contr. St., 2 agosto 1994, n. 55, in *Cons. St.*, 1994, 1721, in materia di approvazione di convenzioni; C. conti, sez. contr. St., 5 febbraio 1997, n. 21, in *Riv. Corte conti*, 1997, 25, quanto all'esercizio del diritto di prelazioni su cose d'arte; Tar Lombardia, 20 agosto 1998, 1997, in *Gazz. Giur.*, 1997, n. 39, 30, per l'autorizzazione di spese inerenti all'ufficio; Tar Veneto, 10 settembre 1998, n. 1526, in *Dir. regione*, 1998, 904, quanto ad un provvedimento per la chiusura di esercizi commerciali).

¹⁷³ Sulle funzioni dei dirigenti, in generale, v. V. Talamo, *Le funzioni dei dirigenti*, in F. Carinci e M. D'Antona, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, cit., 694 ss.; A. Boscati, S. Mainardi, V. Talamo, *Dirigenza Area I*, in F. Carinci e S. Mainardi, *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, 2005, 125 ss.

¹⁷⁴ Con una chiara difesa dell'autonoma sfera di competenze della dirigenza, già nel già nel 1995, la Corte dei conti precisava che le direttive ministeriali "non possono riguardare singoli affari ovvero essere impartite volta per volta nelle vie brevi ed in modo episodico" (C. conti, sez. contr. St., 28 luglio 1995, n. 104, in *Cons. St.*, 1995, II, 2028), né "vincolare le scelte proprie dell'apparato amministrativo" (C. conti, sez. contr. St., 28 dicembre 1995, n. 167, in *Riv. corte conti*, 1995, n. 6, 68).

fatto, priva di effetti. È forse l'istituto che, nella *mens legis*, maggiormente evidenzia il cambio di paradigma, il nuovo ruolo che le strutture burocratiche devono assumere nella società. Lo stereotipo tradizionale con cui la riforma si confronta è quello di una pubblica amministrazione lenta, impermeabile alle concrete esigenze degli amministratori, al cui interno un rilievo centrale è assunto dal solo rispetto formale delle procedure. In questo contesto, solo l'inosservanza dei doveri d'ufficio o la violazione del dettato legale possono rappresentare fattispecie di imputazione della responsabilità in capo ai burocrati, e sempre a condizione che le rilevanti condotte siano state commesse con dolo o colpa. Se, invece, la qualità dell'azione amministrativa non deve valutarsi sul solo piano della legittimità, ma anche in base all'efficienza della gestione, alla capacità di soddisfare le attese dei cittadini, ai risparmi di spesa che esse consente, allora nuove forme di responsabilità devono essere attivate. In capo alla dirigenza, si concepisce, perciò, una fattispecie di "illecito" nuova, di natura oggettiva e *lato sensu* politica, legata ai complessivi risultati conseguiti dall'ufficio diretto ed all'efficacia delle misure organizzative adottate. La responsabilità dirigenziale non punisce una colpa del funzionario, ma rimedia ad una sua accertata inidoneità a dirigere un ufficio. Su questi presupposti, la legge prevede sanzioni severe: la rimozione dall'incarico, il collocamento in disponibilità e, in ultima istanza, il licenziamento del dirigente incapace¹⁷⁵.

Il cambio di paradigma è completo. La dirigenza del 1972 è stabile e con pochi poteri, dispone di strumenti antiquati ed ingessati per il governo degli apparati, riveste complessivamente un ruolo gregario nella gestione della cosa pubblica. Essa appare il sintomo più evidente di un *ancien régime* burocratico impermeabile sia alle istanze provenienti dal basso, dai cittadini amministratori, sia dall'alto, dagli indirizzi e dagli orientamenti della classe politica.

La dirigenza prefigurata dalle riforme degli anni novanta, viceversa, gode di poteri forti e ad essa riservati, dispone di moderne tecniche di gestione e organizzazione, è chiamata ad adottare scelte discrezionali importanti, con un'autonomia e una responsabilità simile a quella

¹⁷⁵ Sulla responsabilità dirigenziale, tra i tanti, si vedano: A. Boscati, *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e Comitato dei garanti*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Commentario, Torino, 2004, 1179; M.U. Francese, *La responsabilità dirigenziale dei dirigenti della p.a. nel d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Note di aggiornamento*, in *Foro amm.*, 1994, 2627; S. Mainardi, *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 1078; M. Rusciano, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità di risultato del dirigente pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, 394 ss.; L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000; P. Tullini, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavorista)*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, 591 ss.; A. Zoppoli, *Commento all'art. 21*, in A. Corpaci, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dell'organizzazione*, cit., 1175; C. D'Orta, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1994, 1007.

conosciuta dai dirigenti d'azienda. Rappresenta, in definitiva, un corpo di *civil servants* chiamato a traghettare l'amministrazione pubblica durante l'intensa stagione di riforme che il legislatore ha in mente.

In questo nuovo contesto il problema della selezione della classe dirigenziale diviene cruciale. Finché l'alta burocrazia si limitava ad eseguire decisioni assunte altrove, dalla legge o dal governo, essa poteva ancora essere reclutata solo all'interno delle strutture, sulla base di concorsi riservati e prevalentemente nozionistici; il nuovo corso ha invece bisogno di una dirigenza autorevole, generalista, con forti capacità gestionali e una formazione non solo giuridica; pronta ad adattarsi agli *input* provenienti dalle variabili maggioranze governative. Nuove tecniche di formazione e selezione devono essere ricercate.

3. La scelta dei dirigenti: il sistema della doppia selezione o delle spoglie "all'italiana"

Una sommaria comparazione con i percorsi stranieri può essere utile per comprendere le alternative a disposizione del legislatore. L'esperienza internazionale ha evidenziato due principali modelli di reclutamento dell'alta burocrazia¹⁷⁶.

La prima strada è quella di investire nella costituzione di un corpo stabile di funzionari, dotato di elevate competenze e professionalità, attraverso un processo di selezione aperto e meritocratico. Questo approccio ha trovato la sua massima realizzazione nel modello francese delle *grandes écoles*. Nato nell'Ottocento per la formazione dei corpi tecnici, viene poi esteso anche al reclutamento dell'alta dirigenza amministrativa a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso, con la fondazione dell'*Ecole nationale d'administration*.

La seconda strategia, d'ispirazione nordamericana, è quella del *political patronage*. La legge e l'amministrazione non si curano della formazione e della selezione dell'alta burocrazia, perché la scelta dei funzionari è rimessa agli organi di governo, sotto propria responsabilità politica. I nominati provengono da ambienti lavorativi privati o dai *think tank* dei partiti, e restano in carica fino alla scadenza del mandato del proprio patrono, secondo la regola del *simul stabunt, simul cadent*. Inizialmente esteso all'intera funzione pubblica, dopo il *Pendelton Act* del 1883 il sistema delle spoglie è stato limitato ai soli gradi più elevati dell'amministrazione: attualmente sono coperti con *noncompetitive appointments* circa la metà degli uffici del *Senior Executive Service*.

¹⁷⁶ Per gli opportuni approfondimenti e per i pertinenti riferimenti bibliografici si rinvia allo scritto pubblicato in questo volume, di L. Saltari, *I modelli di reclutamento e formazione dei dirigenti pubblici nello Stato, negli ordinamenti stranieri e negli enti autonomi*.

Nessuno dei due modelli si prestava ad un innesto semplice nell'ordinamento nazionale. Non il primo, perché necessità di lunghi tempi di attuazione e di orientamenti politici stabili; non il secondo, perché, nella sua forma pura, presenta profili di incompatibilità con consolidati principi costituzionali in materia di accesso al pubblico impiego.

Il modello italiano è invece un interessante *pastiche*, una fusione tra sistema del merito e sistema delle spoglie. Alla provvista degli uffici pubblici si provvede attraverso una doppia selezione, la prima concorsuale, la seconda politica¹⁷⁷.

Gli aspiranti dirigenti devono anzitutto superare una selezione più o meno aperta, ma comunque basata sullo scrutinio per merito comparativo; i vincitori, quindi, stipulano con l'amministrazione un contratto di lavoro a tempo indeterminato, entrano a far parte di un ruolo e acquisiscono lo *status* e, in una certa misura, la retribuzione di dirigenti pubblici. Superare il concorso, tuttavia, non è ancora sufficiente per esercitare le funzioni dirigenziali. La titolarità degli incarichi, infatti, viene conferita solo successivamente e temporaneamente, sulla base di una scelta tendenzialmente fiduciaria dell'autorità politica nominate, tra i dirigenti presenti in ruolo. Entro certe percentuali, infine, è ammissibile anche la chiamata politica diretta di personale esterno di comprovata esperienza e competenza.

Questo approccio è reiterato, sia pure con forme e con meccanismi di nomina differenti, per tutte le differenti figure apicali dell'amministrazione: i prefetti, i diplomatici, la dirigenza amministrativa dello Stato e degli altri enti territoriali, la dirigenza sanitaria e scolastica, i segretari comunali e provinciali, ecc¹⁷⁸.

In realtà, la descritta scissione tra *status* e funzione, per quanto possa apparire bizantina sul piano formale, costituiva un tentativo di bilanciamento e composizione dell'irrisolto conflitto tra due contrapposti principi: da un lato il principio democratico e della responsabilità ministeriale; dall'altro i principi dell'imparzialità e dell'eguale accesso ai pubblici uffici¹⁷⁹.

¹⁷⁷ In questo senso, B. Dente, *Verso un dirigenza pubblica responsabile: il nodo della riforma organizzativa*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 81 ss.

¹⁷⁸ Per la dirigenza medica, v. gli artt. 15 ss. del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; per la dirigenza scolastica, v. l'art. 29 del d.lgs n. 165 del 2001; per i segretari comunali e provinciali, v. gli artt. 97 ss. del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; per i prefetti, l'art. 9 del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139.

¹⁷⁹ La letteratura sul tema è amplissima. Si legga anzitutto, M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, 1922; trad. it., *Economia e società*, Torino, 1999, 498 ss.; nella dottrina italiana, poi, un inquadramento generale della tematica, è in S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 435 ss.; studi monografici sono quelli di U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, 318 ss.; L. Arcidiacono, *Profili di riforma dell'amministrazione statale*, Milano, 1980; L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; A. Cerri, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica*

Da un lato, l'accesso per concorso e la stabilità del rapporto di servizio che ne deriva protegge la burocrazia e gli amministratori dalla politica, perché garantisce un'adeguata legittimazione tecnica della dirigenza. Dall'altro lato, la chiamata fiduciaria assicura la continuità della catena di comando e la coerenza dell'azione amministrativa con gli obiettivi e le *policies* stabilite dal potere esecutivo¹⁸⁰.

Questo modello, tuttavia, è estremamente fragile. Per funzionare correttamente necessita di forti garanzie legali, di una accurata regolazione dei suoi snodi critici, di una chiara individuazione delle rispettive responsabilità e, soprattutto, di operare in un contesto organizzativo moderno. Molti di questi presupposti, purtroppo, sono mancati.

Per un verso, le selezioni pubbliche devono essere effettivamente in grado di attirare e di selezionare i migliori. A tal fine, esse dovrebbero essere programmate con continuità e prevedibilità, svolgersi secondo un modello stabile e generalmente riconosciuto, valutare le capacità professionali e non solo la conoscenza di nozioni teoriche, essere affidate a strutture istituzionalmente deputate alla formazione della burocrazia e separate dagli uffici di amministrazione attiva.

Per altro verso, il potere di nomina politico non può essere arbitrario e scevro da qualsivoglia controllo. La "fiducia" tra politici e amministratori deve operare sul piano tecnico, non partitico. Perseguendo con convinzione il disegno di privatizzazione del pubblico impiego, il legislatore non protegge la dirigenza mediante il tradizionale apparato di tutele

amministrazione, Padova, 1975; M. D'Alberti, *L'alta burocrazia in Italia*, in M. D'Alberti (a cura di), *L'alta burocrazia*, Bologna, 1994; G. Marongiu, *Direzione dei ministeri e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in AA.VV. *La riorganizzazione dei ministeri nel quadro della riforma dell'amministrazione*, Padova, 1975; e nella dottrina più recente, C. D'Orta, *Politica e amministrazione*, cit., 371 ss; G. Gardini, *Imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003; F. Patroni Griffi, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica ed amministrazione*, Napoli, 2002.

¹⁸⁰ Nota Tar Lazio, sez. I ter, 8 aprile 2003 n. 3276, in *Lav. pub. amm.*, 2003, 567 ss. con nota di B. Valensise, *Lo spoil system e le prime riflessioni costituzionalistiche del TAR Lazio* e in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, pagg. 1267 ss. con nota di R. Ursi, *Lo spoil system e le nomine governative negli enti pubblici dopo la legge n. 145 del 2002*: "Il metodo maggioritario (sia pure non perfetto) ha attribuito alla alternanza carattere di evento non più eccezionale e, nello stesso tempo, ha dato rilievo al problema della consonanza tra azione di governo e la sua concreta realizzazione da parte della pubblica amministrazione ... E invero, la continuità dell'azione amministrativa, la quale certamente concorre a garantire il buon andamento, non richiede una rigorosa stabilità delle persone che compongono l'apparato burocratico, atteso il carattere oggettivo degli Uffici pubblici. La legge 145 del 2002, correttamente applicata, è rivolta a tenere a freno le situazioni di contrasto che potrebbero emergere dal cambio di Governo proprio al fine di assicurare l'efficienza della pubblica amministrazione, nonché di garantire una gestione amministrativa in piena assonanza con le regole costituzionali del buon andamento. La continuità della pubblica amministrazione risulterebbe indebolita dove gli organi di vertice conducessero una azione contraria al Governo".

pubblicistiche. Sfrutta invece i modelli propri del diritto privato e dell'organizzazione aziendale: il contratto, come luogo del consenso e fonte di responsabilità; i canoni della buona fede e della correttezza; la concorrenza e il mercato come luogo di incontro tra domanda e offerta di competenze professionali; la verifica dei risultati gestionali e il controllo strategico.

Questo complessivo impianto è rimasto in larga misura inattuato. La riforma ha incontrato nella prassi l'opposizione delle organizzazioni sindacali, delle strutture burocratiche, della politica. Alle resistenze culturali si sono aggiunte le tare organizzative e, infine, propositi di revisione.

Il sistema della doppia selezione si è dimostrato carente in ambedue i suoi passaggi chiave. Ed è su questi limiti che occorre ora concentrarsi, cercando di non descrivere solo l'esistente, ma soffermandosi anche sulle tendenze di medio periodo.

4. La selezione per merito

4.1. L'accesso alla dirigenza nel d.p.r. n. 748 del 1972

I meccanismi di accesso alla dirigenza voluti dal legislatore del 1972 avevano in larga misura seguito le sorti più generali di quella insoddisfacente esperienza.

Nel giudizio del legislatore, la dirigenza dell'epoca non appariva adeguata per l'assunzione dei nuovi poteri che la riforma, pur timidamente, voleva riconoscerle. Da un lato, le amministrazioni non avevano formato sufficientemente "*on the job*" i quadri direttivi; dall'altro lato, non aveva funzionato il metodo della cooptazione, da parte dei vertici, dei loro collaboratori e futuri successori. Occorreva dunque creare un modello di reclutamento che, al tempo stesso, espropriasse le amministrazioni sia del potere di selezionare, sia del compito di formare i nuovi dirigenti¹⁸¹.

Per raggiungere questi obiettivi, gli artt. 22 e 23 del decreto n. 748 sembravano riecheggiare l'esperienza francese dell'E.n.a.: i dirigenti superiori dovevano essere selezionati attraverso un corso concorso di formazione di 14 mesi, di caratura tecnico professionale, gestito in modo centralizzato da una Scuola superiore all'uopo riformata¹⁸². Ma il modello di

¹⁸¹ Vedi, sul punto, i giudizi di S. Cassese, *La formazione dei funzionari amministrativi. Un confronto internazionale*, in *Pol. dir.*, 1985, n. 4, 684-5.

¹⁸² V. la formulazione iniziale dell'art. 23, c.mi 2 e 3: "Il corso di formazione dirigenziale - cui attende la Scuola superiore della pubblica amministrazione - è ad indirizzo spiccatamente professionale e verte essenzialmente sulle tecniche dirette ad assicurare la più razionale organizzazione dell'Amministrazione e l'economicità, oltre che l'efficacia, della sua azione, senza peraltro, prescindere dall'approfondimento della cultura, giuridico amministrativa ed economica o tecnico-scientifica, indispensabile per l'esercizio delle funzioni dirigenziali. Salvo quanto previsto al successivo comma, il corso è tenuto in

riferimento era tradito già nelle intenzioni: in Francia le procedure di reclutamento bandite dall'*École nationale* sono molto più lunghe e, soprattutto, sono aperte ai giovani laureati, mentre nel modello italiano gli allievi potevano essere scelti, in ordine di anzianità, solo tra i funzionari direttivi con almeno cinque anni di esperienza e con ottimi attestati di servizio. Nonostante queste cautele, la riforma si dimostrò ugualmente troppo ambiziosa per le strutture amministrative dell'epoca. Da un lato, si frapposero continue difficoltà organizzative, dall'altro, le burocrazie si manifestarono assolutamente ostili a tecniche di selezione accentrate, che sfuggissero alle dinamiche di avanzamento dall'interno operanti nei singoli ministeri. Queste resistenze culturali resero la procedura del corso concorso del tutto impercorribile¹⁸³.

Il Parlamento, dinanzi alla completa inattuazione del dettato legislativo, si trovò costretto ad intervenire nuovamente sulla materia. Con la l. n. 301 del 1984, i canali di accesso diventavano tre: il concorso speciale per esami e il corso concorso di formazione dirigenziale, ognuno per il 40% dei posti disponibili; il pubblico concorso per esami, per il restante 20%. Questi nuovi meccanismi di reclutamento mostrarono ben presto la loro fragilità: il concorso pubblico, concepito come un sistema di accesso aperto, divenne in realtà una scorciatoia per i giovani funzionari interni, con risultato di accrescere lo scontento dei quadri più anziani e di consolidare la chiusura verso l'esterno; il concorso speciale, poi, aveva sostanzialmente ripristinato la logica della separazione tra amministrazioni; infine, nel corso concorso gli allievi non erano selezionati dalla Sspa, ma dalle singole amministrazioni, per soli titoli, la durata dei corsi venne ampiamente ridimensionata e vi furono ammessi funzionari con età avanzata.

Roma. Il corso ha la durata di quattordici mesi. Per non meno di sette mesi complessivi gli allievi sono applicati ai servizi di amministrazioni pubbliche, anche non statali, diverse da quella di appartenenza ed inviati presso grandi aziende, pubbliche o private, per compirvi studi sulla organizzazione aziendale; ove le amministrazioni pubbliche abbiano uffici periferici, gli allievi devono essere applicati ai servizi di questi, possibilmente in sedi diverse da Roma”.

¹⁸³ Si vedano, sul punto le valutazioni contenute in S. Sepe (a cura di), *La Scuola superiore della pubblica amministrazione, Quarant'anni di attività al servizio dello Stato*, Roma, 2003: “le cause di tale inattuazione sono facilmente individuabili nella volontà delle singole amministrazioni di selezionare direttamente il personale dirigente, nelle resistenze delle singole amministrazioni nei confronti di un organo ad esse sovraordinato con funzioni di formazione e reclutamento del personale, nell'inevitabile atteggiamento di chiusura di strutture ormai consolidate verso un nuovo organo facente parte, almeno nelle intenzioni, di un vasto progetto di riforma della pubblica amministrazione, che avrebbe comportato la perdita di una consistente fetta di potere. In altre parole, l'atteggiamento degli apparati burocratici ministeriali si rivelava ostile a meccanismi di selezione in grado di mettere fuori gioco i complessi rapporti tra dirigenza amministrativa e dirigenza politica entro ciascun ministero”. Valutazioni similari sono quelle di G. D'Auria, *Scuola superiore della pubblica amministrazione*, in *Enc. dir.*, 1990, *ad vocem*.

Gli strumenti allora congegnati, dunque, persero l'originario obiettivo di selezione di una vera *elite* amministrativa, venendo incontro, piuttosto, o alle aspettative di avanzamento dei funzionari a fine carriera, come tali poco inclini trarre profitto da un processo formativo impegnativo; o agli interessi di cooptazione delle singole amministrazioni; o alle ambizioni di carriera dei giovani funzionari insoddisfatti della loro collocazione.

La selezione della classe dirigenziale, in definitiva, non restava immune dal clima di scambio tra sicurezza e potere che aveva caratterizzato i rapporti tra vertici politici e vertici burocratici durante la Prima repubblica, ed anzi, appariva un fattore non trascurabile di quel complessivo equilibrio¹⁸⁴.

4.2. La riforma e i suoi limiti

Questi problemi erano fortemente avvertiti all'inizio degli anni Novanta dai redattori della riforma del pubblico impiego. L'esperienza negativa degli anni precedenti aveva fatto maturare la forte consapevolezza della necessità di ripensare a fondo i meccanismi di reclutamento della dirigenza.

Il nuovo modello avrebbe dovuto ruotare intorno a due principi chiave. Anzitutto, occorre garantire un forte canale di accesso dall'esterno, per svecchiare la classe dirigenziale, per creare un elemento di positiva concorrenza tra i dirigenti provenienti dalla carriera e quelli reclutati all'esterno, e per creare un bacino di reclutamento tra i giovani laureati più capaci, rendendo la dirigenza amministrativa un percorso professionale con pari dignità e attrattiva rispetto ai grandi corpi della Repubblica, come la magistratura, la diplomazia, la carriera prefettizia. In secondo luogo, era necessario costruire una guida unitaria e accentrata per tutte le attività di selezione e formazione della classe dirigenziale, rilanciando il ruolo della Scuola superiore.

In realtà queste due linee guida si sono affermate in modo solo parziale e altalenante. Il legislatore si è dimostrato incapace, anzitutto, di definire meccanismi di reclutamento stabili, credibili ed accettati dalle

¹⁸⁴ Per una più ampia ricostruzione si vedano, tra i tanti, A. Grosso, *La dirigenza statale*, in M. D'Alberti, *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990, 38 ss.; S. Sepe, *L'accesso alla dirigenza*, in F. Carinci e M. D'Antona, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2000, 911 ss.; Grana, *Commento all'art. 28*, in A. Corpaci, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dell'organizzazione*, cit., 1225; P. Caporossi, *La selezione dei migliori per la pubblica amministrazione. La Scuola superiore della pubblica amministrazione e il reclutamento del personale direttivo dello Stato in Italia*, in *Riv. trim. scien. amm.*, 1995, fasc. 2; E. Cardi, S. Sepe, *L'accesso alla dirigenza e la Scuola superiore della P.A.* Commento agli artt. 28 e 29 d.lgs. 29/1993, in F. Carinci (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario. Dal d.lgs. 29/1993 alla finanziaria*, Milano, 1995.

amministrazioni. Manca ad oggi, un “modello italiano” di selezione della classe burocratica. Dal 1992 ad oggi si sono susseguite continue oscillazioni e correzioni, spesso su aspetti centrali. Occorre riferirsi ad almeno tre differenti discipline, connotate da mutevoli equilibri nei tre rapporti chiave tra *insiders* e *outsiders*, tra accentramento e decentramento, tra formazione (corso) e selezione (concorso).

La disciplina inizialmente prevista dai decreti di prima privatizzazione (contenuta nell’art. 28 del d.lgs. 29 del 1993, poi trasfuso nell’art. 28 del d.lgs. 165 del 2001) è rimasta in vigore fino al 1998. I canali di accesso erano due, rispettivamente fruibili per la copertura del trenta e del restante settanta per cento dei posti disponibili: un corso-concorso della durata di due anni, cui si aggiungeva un ulteriore biennio di applicazione presso aziende pubbliche o private, aperto agli esterni laureati con meno di trentacinque anni di età (che dovevano però subire la concorrenza degli interni, per i quali il limite era innalzato a quarantacinque anni); e il concorso pubblico per esami, riservato ai funzionari direttivi, con almeno cinque anni di anzianità. Solo il primo percorso era affidato alla Scuola superiore: dunque l’obiettivo di sottrarre alla burocrazia il controllo sul reclutamento era stato realizzato solo in parte. Già con i decreti correttivi del 1993, poi, il biennio applicativo veniva ridotto a sei mesi; inoltre, il corso aveva conservato solo la finalità formativa, mentre non era stato sfruttato come strumento di selezione sul campo, dato che gli ammessi non superavano i posti messi a concorso.

Questa disciplina subisce una revisione sostanziale nel 1998, anch’essa, tuttavia, destinata a non sopravvivere più di un lustro. Con i decreti di seconda privatizzazione, il modello del corso-concorso veniva completamente abbandonato, a favore dell’inverso percorso del concorso-concorso, sulla falsa riga dell’approccio prevalentemente seguito in Germania. I canali restavano due, questa volta senza predeterminazione legislativa del rapporto percentuale dei posti assegnandi: l’uno aperto agli esterni laureati e, a differenza del passato, titolari di un ulteriore titolo di specializzazione *post-lauream*, cui si aggiungevano i dirigenti di strutture private; l’altro riservato agli interni, secondo i requisiti relativi ai titoli e all’anzianità già previsti dal testo del 1993. L’irrigidimento dei requisiti d’accesso per gli esterni rappresentava una risposta alle critiche da più parti mosse, relative ai rischi collegati all’inesperienza dei candidati; ma veniva incontro anche alle insofferenze della burocrazia di carriera che non voleva vedersi scavalcata da giovani neolaureati.

L’accentramento delle procedure era massimo: le singole amministrazioni dovevano limitarsi a comunicare i fabbisogni di personale alla Presidenza del Consiglio, spettava poi al Dipartimento della funzione pubblica bandire i concorsi. La Scuola superiore, a sua volta, diveniva competente per la formazione iniziale di tutti i nuovi dirigenti ed era chiamata a cooperare nella definizione delle modalità concrete di

svolgimento dei concorsi, attraverso un parere obbligatorio. La Sspa, per questa via, assumeva il ruolo di “consulente istituzionale” unico dei processi di selezione e formazione dell’alta burocrazia.

La normativa attualmente vigente, approvata nel 2002 e ulteriormente precisata nel regolamento di attuazione del 2004, segna un parziale ritorno al modello del 1993. Viene reintrodotta il corso-concorso per il 30% delle disponibilità, ma non è più riservato agli esterni e risulta inoltre più breve che in passato; il restante 70% viene invece reclutato per concorso riservato a pubblici dipendenti, la cui gestione è tornata in mano alle singole amministrazioni.

Gli ultimi correttivi sembrano essenzialmente il frutto di un compromesso tra il governo e le strutture burocratiche, secondo una logica non estranea alla complessiva riforma del 2002, in cui essi si collocano, e su cui si avrà modo di ritornare ampiamente nel prosieguo. Da più parti, effettivamente, si è denunciata la volontà del legislatore di favorire il reclutamento tra i dipendenti di più elevata qualifica¹⁸⁵.

Indizi in tal senso non mancano. Non è previsto un limite massimo di età per l’accesso, per nessuna delle categorie cui è aperto il corso concorso. I pubblici dipendenti possono partecipare al corso-concorso concorrendo con gli esterni, con l’ulteriore vantaggio di essere ammessi anche se titolari della sola laurea triennale. Nel concorso pubblico, è prevista una riserva di posti per i dipendenti dell’amministrazione che bandisce la procedura; inoltre, in sede di prima applicazione, è ulteriormente riconosciuta una riserva del 30% per il personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale della carriera direttiva. Si delega, poi, al regolamento di attuazione il compito individuare le modalità attraverso cui opportunamente “valutare le esperienze professionali maturate” dai singoli candidati.

Ma il rapporto tra *insiders* e *outsiders* non è l’unica criticità che emerge da questo assetto.

Fortemente indebolito risulta, anzitutto, il ruolo della Sspa, secondo una dinamica pendolare che, come visto, si ripete oramai con regolarità, sin dall’istituzione della carriera dirigenziale. In questa occasione, tuttavia, il rinnovato particolarismo delle procedure selettive, ricondotte sotto il controllo dei singoli ministeri, non trova spiegazione solo in rivendicazioni corporative, provenienti dalle “voci di dentro” dell’amministrazione. Esso appare, invece, il sintomo esterno e immediatamente percepibile di un più profondo ripensamento del ruolo dell’alta burocrazia. Il reclutamento concentrato faceva da *pendant* ad un modello di dirigenza “generalista”, flessibile, chiamata ad alternarsi tra diversi incarichi e funzioni e a spostarsi tra amministrazioni diverse, secondo le contingenti esigenze degli apparati. Ritorna qui in auge, invece, una figura di dirigente stabilmente incardinato nella singola amministrazione di appartenenza e con *status* e professionalità

¹⁸⁵ V. ad es. E. Gragnoli, *L’accesso alla dirigenza*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 1000-1

differenziate in base ai singoli compiti da svolgere nelle strutture. Il tema, del resto, si collega alla prematura scomparsa del ruolo unico interministeriale, di cui si tratterà nei paragrafi che seguono.

Un terzo fattore di crisi è il sostanziale fallimento dell'auspicata moltiplicazione dei bacini di reclutamento. Nelle intenzioni della riforma, la classe dirigenziale pubblica avrebbe dovuto rappresentare al suo interno almeno tre componenti: il personale di carriera, selezionato tra funzionari ancora giovani, che si distinguessero per capacità organizzativa e meriti culturali, cui garantire una sorta di *fast stream*; giovani esperti con formazione accademica o specialistica; manager provenienti dal settore privato, per i quali si immaginavano forme di circolazione e di *revolving doors*. Si è già detto come la selezione interna abbia ceduto alle logiche dell'anzianità e del corporativismo. Una singolare vicenda poi ha riguardato la seconda componente: dopo la riforma degli ordinamenti universitari, per titolo *post lauream* si è intesa anche la semplice laurea specialistica, rendendo superflua l'acquisizione di un master o di un dottorato, così svilendo le aspirazioni dei candidati più preparati e con formazione non puramente nozionistica. Quanto alla terza componente, sono mancati gli incentivi adeguati per coinvolgere nelle procedure concorsuali il personale delle imprese private, che solitamente gode di un trattamento retributivo migliore negli ambienti lavorativi di provenienza.

4.3. L'aggiramento del reclutamento per concorso

La comunicazione tra dirigenza pubblica e mondo del lavoro privato ha seguito una diversa via: quella della chiamata diretta. Come si intuisce, si tratta di un elemento di perturbazione del sistema della doppia selezione "all'italiana", coerente con il modello solo se ammesso per ridotti contingenti e per far fronte a necessità specifiche¹⁸⁶.

¹⁸⁶ In questo senso, del resto, la migliore giurisprudenza. Tra gli altri, v. Cons. St., sez. IV, 9 marzo 2000, n. 1225, in *Cons., St.*, 2000, I, 536, che interpretava restrittivamente le norme che facultizzavano l'esecutivo alla chiamata diretta, sull'assunto che un ricorso eccessivo a soggetti esterni, benché idonei e professionalmente qualificati, fosse in grado di "porre in crisi la distinzione funzionale tra politica e gestione", dando un "forte peso genetico e funzionale all'investitura fiduciaria rispetto all'autonoma acquisizione dell'*expertise*". Pur senza negarne la rispondenza ad esigenze di ammodernamento organizzativo, queste pronunce denotavano la preoccupazione che la ricerca di professionalità estranee ai ruoli potesse comprimere e svuotare del suo naturale valore l'accumulo di esperienze derivato dall'anzianità specifica, acquisita presso le amministrazioni statali, non surrogabile, *sic et simpliciter*, attraverso l'esperienza maturata presso altri enti pubblici e privati. Si veda ancora, Cons. St., comm. spec., parere 27 febbraio 2003, n. 514, in *Foro it.*, 2003, III, 445: "l'accesso di esterni alla dirigenza pubblica, se non contenuto in limiti circoscritti e circondato da adeguate cautele, potrebbe costituire un ostacolo al buon funzionamento della pubblica amministrazione e alla sua necessaria imparzialità, sia attraverso la penetrazione in essa di interessi non conciliabili

Questa, del resto, è in origine l'idea del legislatore del 1998. Il conferimento di incarichi a soggetti esterni ai ruoli era previsto entro il limite del 5% degli organici, rispettivamente dei dirigenti di I e II fascia. In una serie di pronunzie, la Corte dei conti aveva ulteriormente ristretto la discrezionalità delle amministrazioni, imponendo il rispetto, oltre che dei tetti legali, anche di una serie di requisiti ulteriori di ragionevolezza e necessità. In particolare, l'autorità conferente era chiamata ad una triplice verifica: anzitutto, occorreva riscontrare nel nominando i requisiti di particolare professionalità previsti dalla legge; in secondo luogo, verificare la corrispondenza della sua *expertise* rispetto alla natura e alle caratteristiche dell'incarico da assegnare; in terzo luogo, accertare l'impossibilità di reperire, nell'ambito dell'intero ruolo, capacità e competenze equivalenti, sulla base di uno scrutinio comparativo¹⁸⁷.

Questi limiti sono stati gradualmente erosi. Anzitutto, a seguito di successivi ritocchi, il ricorso alla chiamata diretta è stata ampliata fino all'attuale tetto del 20% della dotazione organica dei dirigenti di I fascia e del 13% dei dirigenti di II¹⁸⁸. Inoltre, si è riconosciuta la facoltà del governo

con quelli generali sia attraverso la pretermissione di quanti, da sempre 'al servizio esclusivo della nazione' debbono ritenersi meglio in grado di curarne i più generali interessi, secondo procedure che postulano che dirigenza sia di regola munita di specifica cultura dell'amministrazione pubblica e di maturata esperienza dei suoi criteri e meccanismi di svolgimento".

¹⁸⁷ Le pronunce sul punto sono abbastanza numerose. Si vedano, ad es., Corte conti, sez. giur. reg. Lazio, 25 settembre 2000, nn. 1544 e 1545, in *Lav. pub. amm.*, 2001, 200: "il conferimento di incarichi di consulenza a soggetti esterni può avvenire solo ove i problemi di pertinenza dell'amministrazione richiedano conoscenza ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente, che in ragione della loro specialità non si possono assolutamente riscontrare nell'apparto amministrativo"; Corte conti, sez. contr. St., 30 gennaio 2001, n. 7, in *Riv. corte conti*, 2001, n. 1: "in funzione dell'eccezionalità della misura, per la copertura di posti che normalmente spetterebbero ai dirigenti del ruolo unico, le qualifiche dei soggetti in questione (leggi: gli esterni incaricandi), devono essere particolarmente comprovate"; C. conti, sez. contr. St., 20 agosto 2001, n. 30, in *Foro amm.*, 2001, 3046; C. conti, sez. contr. St., 20 dicembre 2001, n. 40, in *Foro amm. CDS*, 2002, 505, secondo cui il principio di buon andamento richiede l'utilizzo in via prioritaria delle risorse umane esistenti"; C. conti, sez. contr. St., 3 aprile 2003, n. 8, in *www.corteconti.it*, e 4 febbraio 2003, n. 3, in *Foro it.*, 2003, III, 448. Ancora, si v. C. conti, sez. contr. St., 8 settembre 1999, n. 66, in *Cons. St.*, 1999, II, 1884: in questa pronuncia si censura un provvedimento ministeriale con il quale si determinava preventivamente in termini generali ed in via di programmazione e di direttiva, il numero degli incarichi dirigenziali conferibili ad estranei, e si indicavano i nominativi degli esperti da investire delle relative funzioni, in difetto di quelle approfondite conoscenze e compiute valutazioni che costituiscono elementi essenziali per esprimersi non su funzioni dirigenziali astrattamente preordinate, ma su incarichi specifici, commisurati alle caratteristiche delle azioni da svolgere, delle prestazioni che si dovranno fornire, e dei risultati che da essi sono da attendere.

¹⁸⁸ In particolare, possono essere affidati incarichi a privati nel limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dell'8% percento della dotazione organica dei dirigenti di II fascia (art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001); inoltre, ulteriori incarichi

di nominare non solo soggetti “esterni” in senso proprio, ovvero lavoratori privati, ma anche dipendenti pubblici di qualifica non dirigenziale. Questa soluzione, che aveva incontrato una forte opposizione da parte della magistratura contabile, ha ricevuto il definitivo avallo del Parlamento, in sede di interpretazione autentica¹⁸⁹. Da ultimo, si sono progressivamente allentati i controlli sul potere ministeriale di nomina, anche sulla scia di correzioni legislative rivolte a favorire una maggiore mobilità tra settore pubblico e privato¹⁹⁰.

Le statistiche evidenziano bene gli effetti di questo approccio. Se si aggregano i dati relativi allo Stato e agli enti territoriali, dal 1999 al 2007, si registra un incremento di dirigenti assunti a termine rispetto a quelli stabilmente incardinati nei ruoli. I primi sono triplicati in termini assoluti, passando in pochi anni dal 7 al 30 per cento della dirigenza totale¹⁹¹. Soprattutto a livello locale, inoltre, si sono succeduti casi di accesso alla dirigenza di funzionari, per avanzamento all’esito di procedure non concorrenziali, in forza di leggi speciali o di previsioni in deroga.

Emerge, in tutta evidenza, una crescente tendenza ad emarginare la figura del dirigente di carriera a favore di quella del dirigente a tempo determinato. Il risultato percepibile è l’innesto in strutture amministrative gerarchiche di vertici sempre più transeunti, precari non soltanto nell’esercizio della funzione, ma anche nella permanenza nei ruoli. Si scardina in tal modo l’idea stessa di una dirigenza professionale, coesa e ben distinta dalla dirigenza politica, fortificata dallo spirito di appartenenza ad una *élite* qualificata in ragione della competenza e stabilmente organizzata¹⁹².

esterni possono essere affidati a dirigenti di altre amministrazioni, nei limiti 10% della dotazione organica della I fascia e del 5% della II fascia (art. 19, co. 5 *bis*).

¹⁸⁹ V. l’art. 4, d.l. 29 novembre 2004, n. 280, convertito in legge 28 gennaio 2005, n. 5; per un commento, E. Midena, *Interventi d’urgenza per i dirigenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 5.

¹⁹⁰ Nella Relazione introduttiva alla legge n. 145 del 2002, si nota come: “Il disegno di legge proposto prevede norme dirette a favorire una maggiore mobilità dei dirigenti tra settore pubblico e privato, anche al fine di realizzare un proficuo scambio di esperienze. L’esigenza suddetta, volta ad una maggiore osmosi tra *management* pubblico e *management* privato, nasce dalla necessità di inserire velocemente nelle pubbliche amministrazioni quei meccanismi privatistici di gestione delle risorse umane e finanziarie che consentano il miglioramento della qualità e dei servizi per le imprese e per i cittadini”. Si richiama, poi, l’opportunità di un continuo scambio di *best practices* e di culture organizzative.

¹⁹¹ Per gli anni e nelle amministrazioni indicate nel testo, i dirigenti a tempo determinato sono passati da 1.013 a 3.120. V. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale*, tavola *Struttura e occupazione del personale*, sezione *Personale a tempo indeterminato per qualifica*, riga *Dirigenti a tempo determinato*.

¹⁹² Così S. Battini e altri, *Il personale*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, Bologna, in corso di pubblicazione.

5. La nomina fiduciaria

Verificata la debolezza (e i tentativi di aggiramento) del primo pilastro del modello italiano di selezione della burocrazia – quello meritocratico –, occorre ora soffermarsi sul secondo fronte di indagine che si è preannunciato: quello della chiamata fiduciaria.

Nei decreti di “seconda privatizzazione”, il legislatore ha concepito un complesso e articolato sistema di provvista degli uffici, che spesso è stato oggetto di ritocchi o di vere e proprie revisioni¹⁹³.

Dal 1998 ad oggi, sette sono le costanti di sistema. Primo: tutti gli incarichi sono temporanei e sono soggetti, in principio, alla regola della rotazione. Secondo: al conferimento si procede mediante atto unilaterale di nomina, cui accede un contratto di diritto privato per la regolazione degli obblighi e dei diritti connessi allo svolgimento dell’incarico. Terzo: la scelta deve ponderare la natura e le caratteristiche dei programmi da realizzare e le attitudini e le capacità professionali del singolo dirigente. Quarto: gli incarichi devono essere affidati a dirigenti del ruolo, ma, entro una certa percentuale, è ammessa la chiamata diretta di soggetti esterni. Quinto: gli uffici sono suddivisi in tre classi: apicali, generali e di base. In base al rango dell’ufficio, muta l’autorità nominate – rispettivamente, il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, il dirigente generale competente – e i soggetti che lo possono ricoprire: i dirigenti di I fascia possono accedere a tutti gli incarichi e ad essi sono inoltre riservati gli incarichi apicali; i dirigenti di seconda fascia guidano gli uffici di base e, entro una certa percentuale, gli uffici generali. Sesto: il passaggio di fascia non costituisce nuova qualifica, ma si matura dopo aver ricoperto per un certo numero di anni incarichi di rango generale, secondo una logica dell’apprendimento sul campo. Settimo: gli incarichi apicali sono soggetti a revisione in occasione dell’insediamento di ogni nuovo Governo.

Come è facile intuire, questo impianto si regge su equilibri estremamente fragili. Spesso, il legislatore, agendo sulle singole variabili del modello ha potuto alterare in maniera profonda i rapporti di forza tra autorità politica e burocrazia. Più volte sono stato oggetto di manipolazione il rapporto tra atto unilaterale e contratto; la durata degli incarichi; gli anni

¹⁹³ In generale, sui meccanismi di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, previsti dall’art. 19, t.u.p.i., v. G. D’Alessio, *Gli incarichi di funzioni dirigenziali*, in F. Carinci e M. D’Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 774; L. Menghini, *La disciplina degli incarichi dirigenziali*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 1027; M. Rusciano, *La dirigenza nell’amministrazione centrale dello Stato*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 499; A. Zoppoli, *Commento all’art. 19*, in M. Rusciano, A. Corpaci, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dell’organizzazione*, cit., 1161 ss.; C. D’Orta, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la l. 145/2002*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 929; L. Olivieri, *Il conferimento degli incarichi dirigenziali*, in www.lexitalia.it, 2002.

necessari per il transito di fascia; la natura tacita od espressa della caducazione degli incarichi apicali; i limiti percentuali alla chiamata esterna diretta; la composizione dei ruoli dirigenziali.

Ma ancor più degli interventi normativi, il modello ha risentito di un'instabile prassi applicativa e delle incerte sue interpretazioni giurisprudenziali, che hanno inciso in modo decisivo sulle procedure di nomina e sull'effettivo rilievo dei criteri di conferimento.

Occorre allora ricostruire prima la disciplina nei suoi connotati ideali, per poi descriverne la progressiva degenerazione.

5.1. La riforma del 1998 e la logica del contratto

Come anticipato, il superamento dei rapporti basati sullo scambio tra sicurezza e potere, verso un nuovo assetto, improntato sulla responsabilità e l'autonomia, si basava sull'utilizzo di istituti, tecniche di regolazione e dinamiche tipicamente privatistiche: il contratto, la concorrenza, la buona fede, la fiducia.

a) *il contratto*. Nelle intenzioni del legislatore, la tutela delle posizioni soggettive coinvolte doveva essere rimessa alla logica del consenso, del contratto individuale quale *pactum fiduciae*. Il contratto veniva inteso non solo quale mediazione statica tra elementi di opposizione e conflitto, ma quale strumento per valorizzare i legami di collaborazione tra i contraenti. La volontà del legislatore era quella di esaltare l'autodeterminazione delle parti coinvolte al fine di realizzare un vincolo di reciproca responsabilizzazione, legittimazione e riconoscimento dei rispettivi ruoli¹⁹⁴. In questa logica, il ruolo dell'atto unilaterale di nomina doveva essere minimo, mentre tutti gli elementi qualificanti dell'incarico – oggetto, obiettivi, durata e retribuzione – dovevano essere definiti negozialmente.

La contrattazione dei compiti e degli obiettivi da realizzare, nella logica del reciproco impegno, costituiva un passaggio strategico per stimolare politici e i *manager* al migliore esercizio delle rispettive competenze. L'assunzione negoziale dell'impegno spingeva in sede di trattative lo stesso dirigente alla valutazione delle proprie capacità e lo vincolava, in sede di esecuzione, ad offrire una prestazione adeguata all'atteso. Il collegamento tra la struttura contrattuale del rapporto e la disciplina della responsabilità offriva poi gli strumenti tecnici per imporre la correzione di comportamenti devianti. In seconda analisi, l'impegno negoziale vincolava il soggetto politico – o comunque la parte datoriale – ad

¹⁹⁴ In questo senso, vedi, ampiamente, G. Nicosia, *La dirigenza pubblica tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2003, 253 ss. Sulla centralità del modello contrattuale, A. Zoppoli, *Commento all'art. 19*, cit., 1165 ss.

un comportamento congruo con quanto pattuito nell'esercizio dei poteri di indirizzo ad esso riservati ed in sede di organizzazione e distribuzione delle risorse. Il programma negoziale conteneva o almeno presupponeva la formalizzazione giuridica del rapporto tra mezzi concretamente posti a disposizione ed obiettivi concordati¹⁹⁵. Questo meccanismo garantiva non solo la congruità tra mezzi e fini, ma costituiva ulteriormente un argine alla distribuzione irrazionale o discriminatoria delle risorse concretamente disponibili.

b) *La concorrenza*. Per rendere realmente e non solo idealmente paritarie le posizioni di forza tra i contraenti, la legge doveva emancipare la dirigenza, come "parte debole" del rapporto, dal controllo ministeriale sulle carriere. Doveva offrire, cioè alla burocrazia delle alternative di scelta, che potevano essere garantite dalla creazione in ambito pubblico un adeguato *pendant* del mercato del lavoro dei dirigenti di azienda. A tal fine, si prevedeva la fusione dei singoli ruoli ministeriali in un ruolo dirigenziale unico, in cui far confluire tutta l'alta burocrazia statale. La rottura del monopolio datoriale legato ai precedenti ruoli chiusi ministeriali spezzava il rigido legame giuridico che vincolava il dirigente ad una singola amministrazione, ponendolo in rapporto diretto con una pluralità di potenziali datori di lavoro. Egli poteva acquisire così la propria soggettività organizzativo-amministrativa sulla base dei risultati raggiunti e una propria e autonoma forza contrattuale. Inoltre, il ruolo unico garantiva la trasparenza e la condivisione delle informazioni necessarie per guidare le scelte, offrendo alla dirigenza una sorta di palcoscenico professionale, in grado di assicurare una adeguata visibilità delle capacità e delle competenze¹⁹⁶.

Occorreva poi, rompere le posizioni di monopolio sul lato dell'offerta di professionalità, in relazione a quelle posizioni di rendita e inamovibilità

¹⁹⁵ In questo senso A. Zoppoli, *Commento all'art. 21*, in Corpaci, Rusciano, Zoppoli (a cura di), *La riforma dell'organizzazione*, cit., 1178: "Insieme all'obiettivo, del programma negoziale fa parte anche l'«oggetto» dell'incarico, in cui non possono non rientrare quantità e qualità delle risorse messe a disposizione del dirigente ... Il rapporto obiettivi/mezzi assume, in altre parole, un preciso rilievo giuridico, ricevendo una «formalizzazione» nel contratto: sì da, per un verso, circoscrivere la responsabilità del dirigente, e, per altro verso, configurare il mancato conseguimento dell'obiettivo come autonoma ipotesi di responsabilità dirigenziale".

¹⁹⁶ Sul ruolo unico, C. Meoli, *Commento all'art. 23*, in M. Rusciano, A. Corpaci, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dell'organizzazione*, cit., 1186; Id., *Qualifica dirigenziale unica, fasce dirigenziali e ruolo unico dei dirigenti*, in F. Carinci, M. D'Antona, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni*, cit., 669 ss.; C. D'Orta, *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in *Lav. pub. amm.*, 1998, 360; A. Zoppoli, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la privatizzazione?*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 1038 ss.; P. Coccoli, *Commento all'art. 23*, in V. Italia (a cura di), *L'impiego pubblico*, Milano, 2003, 481 ss.; A. Mazza Labocchetta, *Il ruolo unico della dirigenza*, in *www.unicz.it*, 2001.

che alcuni dirigenti avevano conquistato sugli uffici diretti. Per spezzare questa concezione proprietaria del *munus* pubblico il legislatore ha previsto ragionevoli limiti minimi e massimi di durata degli incarichi (tra due e sette anni) e – in linea di tendenza – l'avvicendamento dei dirigenti tra i vari uffici. Il principio di rotazione, a sua volta, era concepito come un incentivo alla reciproca concorrenza e come strumento per evitare o rendere quantomeno più difficili collusioni e prassi clientelari.

c) *la buona fede*. Se, nel suo naturale e fisiologico operare, il sistema delle spoglie all'italiana doveva legarsi alla concorrenza e alla reciproca responsabilizzazione dei suoi attori, l'architettura della riforma offriva adeguati rimedi anche per correggere eventuali squilibri, causati dall'occasionale debordare del reciproco affidamento in una fiducia basata sull'arbitrio o sul legame clientelare. A fare da argine a possibili deviazioni patologiche, tuttavia, non erano i classici presidi di eterotutela amministrativa, ma la valorizzazione dei canoni di estrazione civilistica della buona fede e della correttezza, quali limiti interni ad ogni attività privata. Le più gravi anomalie prospettabili erano rappresentate dalla presenza di dirigenti privi di incarico senza ragionevoli motivazioni, ovvero assoggettati a demansionamenti tali da uscire dall'ordinaria logica della rotazione degli incarichi. In questi casi, occorreva far leva sugli obblighi di reciproca salvaguardia dell'interesse dei contraenti ad ottenere l'utilità attesa dal negozio, che il principio di buona fede impone, almeno ove non importi un sacrificio irragionevole della posizione contrattuale di una delle parti. Per garantire queste esigenze e, in particolare, l'interesse del dirigente alla continuità del rapporto, il legislatore aveva introdotto la scissione tra conferimento dell'incarico, rimesso all'incontro delle volontà, e l'acquisizione della qualifica, ottenuta per concorso e formalizzata attraverso un contratto a tempo ed oggetto indeterminati. Da questo primo atto costitutivo del rapporto, derivava l'obbligo per la pubblica amministrazione non già direttamente a contrarre, ma quantomeno a valutare in modo imparziale e non discriminatorio la posizione dei candidati ad un ufficio, e conseguentemente, a conferire un incarico adeguato al *curriculum* del dirigente interessato, ogni qual volta le condizioni oggettive e soggettive l'avessero permesso.

d) *la fiducia*. La "fiducia" tra dirigenza e vertice politico, piuttosto che ridursi al mero *intuitus personae*, doveva articolarsi, invece, in un giudizio di doppia affidabilità: una soggettiva, legata alle considerazioni sulla capacità del funzionario selezionato circa la conduzione a buon fine dell'indirizzo politico e amministrativo assegnato dall'organo di governo; e una basata su fattori oggettivi, relativi all'apprezzamento dell'idoneità del dirigente a ricoprire l'incarico, per le sue doti e per la perizia tecnica e

professionale. Questa interpretazione della fiducia come slegata dal mero arbitrio poteva leggersi facilmente nelle indicazioni legali e contrattuali circa i criteri e le procedure che dovevano guidare il potere datoriale di nomina. Anzitutto, i conferimenti degli uffici resisi vacanti dovevano essere preceduti da adeguate forme di pubblicità, anche mediante interpello, per offrire alla dirigenza l'opportunità di presentare i propri *curricula* e far pervenire le dichiarazioni di interesse; e agli organi politici la chiara conoscenza delle alternative a disposizione.

Dopo che, nella fase istruttoria, fossero state assicurate queste garanzie procedurali, l'idoneità del dirigente prescelto a svolgere le mansioni assegnande poteva essere valutata, nella fase decisoria, anche solo in assoluto, senza procedere a valutazioni comparative con gli altri aspiranti allo stesso incarico. Mentre, dunque, l'esigenza di provvedere agli uffici con personale capace era garantita dall'obbligo di estrinsecare la presenza dei requisiti richiesti nel nominando, per permettere la verifica della scelta adottata, il collegamento tra politica e dirigenza veniva riconosciuto sollevando l'autorità nominante dall'obbligo di scrutinio per merito comparativo, potendo così individuare tra dirigenti tutti idonei, quello che offrisse maggiori garanzie di sintonia con gli obiettivi strategici dell'esecutivo¹⁹⁷.

Il modello definito dalle novelle del 1998 si ispirava, in ultima analisi, alla profonda convinzione dell'assenza di un insanabile *trade off* tra efficienza ed imparzialità, ove solo si fosse riusciti ad ingenerare un processo di responsabilizzazione biunivoca tra organi di governo e burocrati. Ma, aspetto ancora più significativo, emergeva la chiara consapevolezza che l'autonomia dei funzionari non fosse il semplice effetto dell'imposizione di una rigida regola di legge e di garanzie di *status*, ma dipendesse dalla capacità e dalla volontà del dirigente di accettare il proprio ruolo di *leadership* e di assumere la consapevole responsabilità di rivendicare la propria indipendenza nella sfera ad esso riservata. In definitiva, la consapevolezza che solo l'alta professionalità e l'autorevolezza della dirigenza possono garantire una vera autonomia nell'esercizio delle funzioni.

¹⁹⁷ Questo approccio è limpidamente chiarito in Trib. Avellino, ord. 11 dicembre 2002, in *www.formez.it*: “deve escludersi che l'obbligo di individuazione motivata secondo i criteri di cui all'art. 19 d. lgs. 165/01 si traduca in un obbligo di valutazione comparativa delle posizioni degli aspiranti all'incarico dirigenziale ai fini della relativa scelta. L'obbligo di motivare solo in “positivo” la scelta operata da parte del capo dell'amministrazione sia in materia di conferimento iniziale dell'incarico che in materia di mancata conferma di incarico già assegnato, deve ritenersi correlato all'esigenza di garantire il rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento della P.A.”.

5.2. I problemi emersi nella fase attuativa

La mancata realizzazione di questo modello ha trovato la sua principale ragion d'essere negli errori e nei ritardi (a volte voluti) di cui è stata costellata la fase attuativa, imputabili peraltro a tutte le parti in causa: il governo, le strutture ministeriali, i sindacati e i giudici.

Il primo errore è stato commesso a livello di normativa regolamentare di attuazione del ruolo unico, con il d.p.r. n. 150 del 1999¹⁹⁸. Questa occasione è stata sfruttata dal governo dell'epoca per una tornata generalizzata di *spoils system*, senza alcun limite alla facoltà del governo di lasciare i dirigenti senza incarico, collocandoli a disposizione. L'equilibrio tra elementi oggettivi e soggettivi che dovevano caratterizzare il rapporto di fiducia tra politici e *manager* ne risultava profondamente alterato, sopravvalutando l'importanza del giudizio datoriale di affidabilità personale dell'incaricato. Il ruolo unico, prima ancora di poter manifestare i suoi vantaggi in chiave di migliorata efficienza, è così apparso all'*establishment* burocratico come uno strumento per allontanare i dirigenti scomodi o non graditi.

Il secondo errore, in buona misura frutto del primo, si è consumato in sede di contrattazione collettiva. Le pressioni sindacali hanno nuovamente alterato l'equilibrio tra flessibilità e garanzia, questa volta mettendo in ombra gli aspetti di affidamento soggettivo ineliminabili nel rapporto di lavoro. Il contratto collettivo ha invaso la sfera riservata di autororganizzazione della pubblica amministrazione, trasformando l'aspettativa qualificata al conferimento di un incarico in un diritto assoluto, e imponendo limiti rigidi alla regola della rotazione, vietando il demansionamento o introducendo meccanismi di salvaguardia operanti sul piano retributivo¹⁹⁹.

¹⁹⁸ In sede di prima applicazione del d.p.r. 26 febbraio 1999, n. 150, istitutivo del ruolo unico, l'art. 8, *Disposizioni transitorie*, prevedeva la decadenza, al novantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto stesso, di tutti i circa 4500 incarichi dirigenziali d'ogni livello. Le disposizioni stabilivano testualmente che "ogni amministrazione può conferire un numero di incarichi non superiore a quello dei dirigenti in servizio presso essa". Il Tar Lazio, investito della legittimità di queste disposizioni, aveva rimesso gli atti alla Corte costituzionale, con ord. 21 giugno 2000; la Corte, tuttavia, aveva dichiarato inammissibile la questione (ord. n. 11 del 2002) poiché "concernendo non già il modo in cui il legislatore delegato ha dato attuazione alla delega, bensì la previsione stessa del ruolo unico dei dirigenti, avrebbe dovuto coinvolgere anche il criterio di delega concernente l'istituzione di tale ruolo unico", cosa che il giudice *a quo* non aveva fatto.

¹⁹⁹ Di illegittima e inopportuna forzatura aveva parlato F. Carinci, *Sisifo riformatore: la dirigenza*, in *Lav. pub. amm.*, 2001, 961; e di una alterazione del sistema in senso eccessivamente garantista B. Caruso, *La storia interna della riforma del p.i.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, ivi, 2001, 982 ss. Per i riferimenti normativi, v. artt. 13 Ccnl 5 aprile 2001, per la dirigenza di area I, quadriennio 1998-2001, 20 e 62 Ccnl 21 aprile 2006, per la dirigenza di area I, quadriennio 2001-2005. L'art. 62, in particolare, impone, in caso di demansionamento senza responsabilità, il

Il terzo errore è imputabile alla giurisprudenza²⁰⁰. I giudici del lavoro si sono dimostrati largamente impreparati a gestire controversie caratterizzate da un complesso intreccio di interessi pubblici e privati, quali quelle relative alla gestione degli incarichi dirigenziali. In alcuni casi, i tribunali hanno dimostrato un atteggiamento di assoluto *self restraint*, riconoscendo alla politica un potere pressoché arbitrario di scegliere e rimuovere liberamente i propri dirigenti²⁰¹. Altri, all'opposto, hanno forzato le categorie privatistiche della buona fede e della correttezza, utilizzandole come un surrogato dell'eccesso di potere²⁰². Questi tentativi, tuttavia, hanno mostrato tutti i loro limiti e si sono risolti, molto spesso, nella concessione di generosi risarcimenti del danno, che hanno prodotto un aggravio per l'erario, ma non hanno inciso sulle scelte delle amministrazioni. Sia pure per ragioni diverse, anche la giurisprudenza costituzionale non si è dimostrata capace di incidere in modo convincente. Da un lato, la Corte non ha mai

mantenimento del novanta per cento della retribuzione di posizione precedentemente goduta. Forti critiche a questa norma, per gli effetti perversi che essa produce sul piano finanziario, sono stati mossi nella *Relazione di certificazione* (C. conti, sez. riun., III coll., 20 aprile 2006, n. 21/contr/cl/06, in www.corteconti.it, 11). La disposizione riprende e modifica il disposto del vecchio art. 13, Ccnl 1998-2001, che non si limitava a correggerne gli effetti retributivi, ma vietava il demansionamento in sé; questa disposizione, tuttavia, si era dimostrata inattuabile.

²⁰⁰ Per una panoramica generale, si vedano G. D'Alessio, *La riforma della dirigenza pubblica nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, in *Lav. pub. amm.*, 2001, 66 ss.; Sordi, *Le controversie in tema di incarichi dirigenziali*, ivi, 2005, 765; Zoli, *La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità: l'attribuzione degli incarichi*, ivi, 2005, 263 e ss.; M. Navilli, *La dirigenza pubblica nella giurisprudenza (1999 – 2004)*, in F. Carinci e S. Mainardi (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2005, 747.

²⁰¹ In materia di disciplina transitoria, ex art. 8, d.p.r. n. 150/1999, v. Trib. Potenza, ord. 29 dicembre 1999, in *Foro it.*, 2000, I, 1297; Trib. Roma, ord. 28 aprile 2000, in *Lav. pub. amm.*, 2001, 233; Trib. Milano, 11 aprile 2000, in *Giust. civ.*, 2000, I, 3032; sulla disciplina transitoria ex art. 3, co. 7, l. n. 145/2002, v. Trib. Roma, ord. 3 febbraio 2003, in *Lav. pub. amm.*, 2003, 60, che esclude ogni onere di motivazione; Trib. Roma, ord. 25 novembre 2002, ivi, 59, secondo cui l'esonero dall'incarico prescinde da qualsiasi valutazione dei risultati acquisiti ed è del tutto avulsa dai procedimenti articolati ed improntati a criteri di trasparenza. Sul mancato conferimento dell'incarico in genere, illuminate Trib. Roma, 26 giugno 2002, Buonassisi, in www.formez.it: "Né la presunta contraddittorietà della condotta dell'amministrazione ... né la mancanza di precedenti rilievi o contestazioni in ordine alla qualità professionali del ricorrente ... né la disparità di trattamento con altri dirigenti, né i presunti vizi degli atti dell'amministrazione conferiscono al dirigente C. un diritto soggettivo a vedersi conferire uno specifico incarico dirigenziale"; v. anche Trib. Catania, 9 maggio 2000, in *Giust. civ.*, 2000, I, 3022; Trib. Brindisi, ord. 26 maggio 2000, in *Foro it.*, 2001, I, 719; Corte app. L'Aquila, 8 gennaio 2002, n. 6, in www.formez.it, che riconosce solo l'applicabilità dell'art. 1337 cod. civ., per il caso di dolo nelle trattative della p.a.

²⁰² V. Trib. S. Maria Capua Vetere, ord. 10 ottobre 2001, in www.formez.it, con amplissima ricostruzione dogmatica del tema; Cass. n. 5659/2004, cit.; Trib. Gorizia, ord. 2 agosto 2000, in *Lav. giur.*, 2001, 565, con nota di D. Pizzonia; Trib. Bologna, 23 aprile 2001, in *Lav. giur.*, 2001, 1059, nota di A. Boscati, che si segnala per l'intensità del controllo operato dal giudice.

voluto esprimere una parola chiara e definitiva sul regime di temporaneità degli incarichi dirigenziali, emanando una serie di ordinanze interlocutorie o dichiarando inammissibili, non senza qualche forzatura, i quesiti proposti dai giudici di merito. Dall'altro lato, è emerso un limite di sistema del controllo di costituzionalità, legato ai tempi della procedura e all'assenza di rimedi cautelari tempestivi. Anche in presenza di abusi gravissimi, come la richiamata caducazione generale degli incarichi del 1999 e quella successiva del 2002, la Corte o non è intervenuta affatto, o è intervenuta a distanza di anni, quando oramai gli effetti pratici perseguiti dalla maggioranza al governo si erano prodotti e i dirigenti sgraditi erano stati allontanati o assegnati a compiti marginali.

L'ultimo e forse più grave degli errori ha riguardato il ritardo, peraltro ancora perdurante, nell'avvio degli strumenti organizzativi di indirizzo e controllo dell'attività amministrativa. Per un verso, gli organi politici sono spesso venuti meno al loro dovere istituzionale di elaborare le *policies* pubbliche, di emanare direttive annuali sufficientemente precise ed articolate per obiettivi e tempi di realizzazione, di programmarne e guidarne la realizzazione. Mancandone il contesto operativo di riferimento, la contrattazione degli obiettivi si è tradotta in un simulacro, con frequente ricorso a clausole di stile o di mero rinvio. Per altro verso, gli strumenti di monitoraggio, controllo e valutazione sono stati istituiti solo a macchia di leopardo e con grande ritardo e non sembrano, ancora oggi, in grado di offrire elementi attendibili e riscontrabili per un giudizio sulle capacità dei valutati²⁰³.

La scelta dei nominandi, quindi, difetta del suo primo presupposto, la disponibilità di informazioni tecniche in grado di guidare il giudizio storico e prognostico sull'idoneità dei singoli dirigenti ad assumere le responsabilità cui sono chiamati. I servizi di controllo interno, anzi, sono stati visti con sospetto e disinteresse dalla classe politica che, in assenza di riscontri tecnici, ha potuto esercitare i propri poteri di nomina con maggiore disinvoltura, causando la sostanziale crisi del pilastro oggettivo su cui doveva fondarsi il rapporto di fiducia con la classe amministrativa.

²⁰³ In generale, sul d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, v. R. Perez, *La nuova disciplina dei controlli interni nella pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 32; I. Borrello, *Il nuovo sistema dei controlli interni*, ivi, 2000, 36. Utili dati sul sistema di valutazione della dirigenza sono reperibili, poi, in C. conti, del. 17 maggio 2002, n. 19/2002/G, che approva la relazione *Il funzionamento dei servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.l.vo. 30 luglio 1999, n. 286 nelle amministrazioni dello Stato con riferimento all'anno 2001*, e in Av.Vv., *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Roma, 2006, un rapporto commissionato dal Dipartimento della Funzione pubblica.

5.3. La novella del 2002 e la logica dell'unilateralità

L'incapacità dei suoi principali attori a dare una concreta e stabile realizzazione agli obiettivi programmatici della riforma del 1998, ha offerto al legislatore l'occasione per una sua cospicua revisione, operata dalla legge n. 145 del 2002²⁰⁴.

L'aspetto caratterizzante l'ultima novella è il sostanziale abbandono di alcuni tratti salienti del modello privatistico, abbandono da intendere non soltanto e non tanto sotto il profilo formale delle fonti utilizzate per regolare il rapporto, ma soprattutto sotto il profilo sostanziale della logica sottesa all'agire dei soggetti privati: l'equiparazione delle parti e il modello di mercato quale luogo di incontro e contemperamento delle opposte esigenze. Il rapporto tra dirigenza e pubblica amministrazione datore di lavoro non risulta più costruito su base paritaria, ma nella logica dell'unilateralità. Tale profilo si evidenzia in alcuni tra i principali interventi correttivi.

Il primo luogo, i compiti da svolgere e degli obiettivi da perseguire, nonché il tempo a tal fine concesso, vengono ora definiti autonomamente dall'autorità nominante, che non deve neanche sentire l'interessato, al di fuori di una qualunque negoziazione.

L'aspetto formale, tuttavia, in sé considerato, non sarebbe determinante. Come un contratto può essere frutto di un'adesione alle clausole imposte dal contraente più forte, così ugualmente l'emanazione di un provvedimento può essere di fatto il frutto di una scelta concordata.

Ad assumere un rilievo decisivo sono sempre gli strumenti di cui l'una parte dispone per influenzare la volontà dell'altra. Dinanzi all'offerta di un incarico che il dirigente non ritenga adeguato alle proprie capacità, diviene strategico godere della possibilità di disporre di alternative concretamente fruibili, al fine di porsi nella condizione di opporre un diniego senza incorrere nel rischio di depauperare la propria professionalità in periodi di forzata inattività.

Rileva su questo fronte la seconda fondamentale correzione operata dalla novella del 2002: l'abbandono del modello "di mercato" del ruolo

²⁰⁴ Sulla riforma del 2002, v. C. Colapietro, *La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica* (l. 15 luglio 2002, n. 145), in *Nuove leggi civ. comm.*, 2002, 639; A. Corpaci, *Riflessioni sulla dirigenza pubblica alla luce della legge n. 145 del 2002*, in *Lav. pub. amm.* 2002, 859 ss; G. D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, ivi, 2002, 225; G. D'Auria, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 11; M.G. Garofalo, *La dirigenza pubblica rivisitata*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 873; C. D'Orta, *Gli incarichi dirigenziali nello stato dopo la l. 145/2002*, ivi, 929. F. Carinci, *Regola maggioritaria, alternanza e bulimia riformatrice*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 837; S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 12; G. D'Auria, *La politica alla riconquista dell'amministrazione*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 853; M.G. Garofalo, *La dirigenza pubblica rivisitata*, ivi, 2002, 873; M. Cammelli, *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, ivi, 2003, 257.

unico ed il conseguente ritorno ai singoli ruoli ministeriali, che ricostruisce oggi in capo ai Ministri il monopolio datoriale e il potere di disporre della carriera e della vita lavorativa dei dirigenti, privandoli dell'alternativa.

In terzo luogo, sono venuti meno i limiti minimi legali di durata degli incarichi e ridotti quelli massimi, rafforzando i poteri datoriali di interruzione unilaterale del rapporto: tali limiti non costituivano solo una garanzia di *status*, per permettere al dirigente il sereno svolgimento dei propri compiti; una ragionevole durata degli incarichi era necessaria per una valutazione obiettiva e trasparente dei dirigenti, che può misurarsi solo nel medio periodo. Nella prassi seguita immediatamente dopo l'approvazione della l. n. 145 del 2002, sono stati frequenti i casi di incarichi affidati per la durata di sei mesi, slegati persino dal ciclo di programmazione delle risorse e degli obiettivi, che ha invece cadenza annuale.

In quarto luogo, sono stati modificati i requisiti per il passaggio di fascia. Il passaggio nella I fascia dei ruoli per i dirigenti che ricoprivano uffici dirigenziali generali era stato molto enfatizzato dalla dottrina, come strumento per valorizzare i percorsi professionali svolti sul campo e superare la rigidità della progressione in carriera per anzianità²⁰⁵. Nella sua prima versione, tuttavia, la norma prevedeva il transito di fascia solo dopo 5 anni di direzione dell'ufficio e sempre che in tale periodo l'interessato non avesse subito sanzioni per responsabilità. Le procedure di valutazione dei risultati, tuttavia, sono rimaste lettera morta, mentre, nel 2005, il termine è stato ridotto a soli tre anni, a fronte di una durata media dei governi che tende a coincidere con i cinque anni di una legislatura. Per essere "promosso", quindi, un dirigente deve ottenere il gradimento di un singolo ministro, senza che sia necessario, come fattualmente era in precedenza, la conferma sotto due differenti governi²⁰⁶.

A questi interventi di sistema, si erano poi aggiunte disposizioni *una tantum*, solo tardivamente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, che prevedevano la caducazione di tutti gli incarichi dirigenziali in essere nello Stato e negli enti vigilati, offrendo alla maggioranza allora al governo l'occasione per ridefinire l'intera geografia dell'alta burocrazia italiana. Nel 2002, in concreto, a ben 49 dirigenti generali vennero affidati incarichi *pro forma*, di studio o consulenza²⁰⁷. Decine di alti funzionari, regolarmente

²⁰⁵ In questo senso, ad es., C. Meoli, *Commento all'art. 23*, in A. Corpaci, M. Rusciano, L. Zoppoli, *La riforma dell'organizzazione*, cit., 1187.

²⁰⁶ Il fenomeno riguarda un grande numero di alti funzionari. Secondo dati di fine 2005, si contano ben 550 uffici dirigenziali generali; ma i dirigenti di I fascia effettivamente in servizio sono appena 249. La carriera di 200 dirigenti di II fascia, quindi, può essere straordinariamente accelerata in base alla volontà, quasi insindacabile, dei rispetti ministri. La "promozione", in termini economici, si traduce, in concreto, in uno stipendio quasi triplicato.

²⁰⁷ V. C. conti, del. n. 24/2004/G, cit. Del pari, in seguito alla cessazione automatica di tutti gli incarichi dirigenziali, disposta dal governo D'Alema nel 1999, 69 dirigenti generali

assunti in ruolo, sono decaduti dal loro ufficio e il loro stipendio è stato dimezzato. Tutto ciò è avvenuto senza che fosse imputato loro un qualsivoglia addebito, senza diritto di difesa, senza un procedimento garantito e senza alcuna motivazione.

6. Verso un nuovo modello?

A distanza di quasi sette anni dalla novella del 2002, si assiste ora ad una lenta normalizzazione dei rapporti tra dirigenza e potere politico. A prima vista, sembra essersi aperta una fase di maggiore sicurezza per la dirigenza, rispetto al “picco di precarizzazione” degli anni passati. Questo avviene, tuttavia, con forme ed esiti molto lontani dal modello che si era inizialmente concepito. Diversi sono gli elementi da prendere in considerazione.

Anzitutto, nonostante due successive alternanze di governo, durante la XV e la XVI legislatura, non sono state disposte nuove tornate generalizzate di *spoils system*. Anche il fenomeno del collocamento a disposizione dei dirigenti si è ridotto in modo decisivo. In base alle ultime indagini generali della Corte dei conti, si contavano appena 11 dirigenti senza incarico o con incarichi *pro forma*; in questi casi, inoltre, l’inattività non è dovuta a una scelta intenzionale dell’organo di governo, ma a contrasti o a liti giudiziarie insorte fra l’amministrazione e gli interessati che non hanno accettato gli incarichi loro attribuiti, ritenuti non adeguati alla propria professionalità²⁰⁸. Inoltre, sul piano normativo, sono stati reintrodotti i termini minimi di durata degli incarichi e sono stati ampliati quelli massimi²⁰⁹.

In secondo luogo, le corti hanno dimostrato un certo *judicial activism* nel tutelare le posizioni giuridiche della dirigenza. La giurisprudenza ordinaria, anche a seguito di alcune importanti pronunce della sezione lavoro della Corte di cassazione, si orienta oramai nel senso di un più penetrante sindacato sulle scelte discrezionali affidate agli organi di governo. Il controllo muove da un’interpretazione estensiva e “procedimentale” delle clausole di corretta e buona fede; ne segue l’obbligo

(circa il 16% del totale) e 91 dirigenti di base (circa il 2%) rimasero privi di incarico o si videro assegnati funzioni non direttive.

²⁰⁸ V. Corte conti, del. n. 10/2006/G, cit., 61.

²⁰⁹ Nella prima versione dell’art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993 gli incarichi erano a tempo indeterminato; in base alla modifica voluta dall’art. 13 del d.lgs. 80 del 1998, che introduceva il regime di temporaneità, la durata poteva oscillare tra i due e i sette anni; in base alla successiva novella disposta dall’art. 3, co. 1, lett. b), l. n. 145 del 2002, veniva rimosso il termine minimo, mentre la durata massima era individuata in tre anni per gli incarichi dirigenziali generali e apicali, in cinque anni per gli incarichi dirigenziali di base. Da ultimo, l’art. 14 *sexies*, co. 1, del d.l. n. 115 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 168 del 2005, stabilisce che la durata di tutti gli incarichi debba essere definita, come indicato nel testo, tra un minimo di tre e un massimo di cinque anni.

per l'amministrazione di garantire un'adeguata partecipazione degli interessati ai processi decisionali; di esternare le ragioni giustificatrici delle scelte; di procedere a valutazioni di tipo comparativo o quasi comparativo²¹⁰. Questo approccio era stato largamente anticipato e suggerito dalla magistratura contabile nei suoi numerosi rapporti sull'attuazione della disciplina della dirigenza. La Corte dei conti ha grandemente valorizzato alcune disposizioni previste dai contratti collettivi che impegnavano le amministrazioni a garantire un'adeguata pubblicità degli incarichi vacanti, ad avviare procedure di interpello, a giustificare le scelte in modo analitico e non con semplice rinvio ai *curricula* dei nominati²¹¹. Da ultimo, la giurisprudenza costituzionale, dopo alcune iniziali oscillazioni, ha oramai espresso una posizione più netta, quantomeno sulle fattispecie di caducazione automatica degli incarichi, chiarendo che la precarizzazione del rapporto non può spingersi fino a prefigurare ipotesi di "decadenza senza la garanzia del giusto procedimento"²¹².

Decisivi, infine, i segnali che provengono dai programmi di riforma legislativa.

Il programma elettorale che aveva condotto il centro-sinistra al governo nel 2006²¹³ dava ampiamente atto del "travolgimento del principio di imparzialità che la Costituzione pone alla base dell'operato degli apparati pubblici" avvenuto in quegli anni. Si proponeva di restituire alla dirigenza lo statuto di indipendenza di cui essa necessita; di rafforzare il principio di distinzione tra indirizzo politico e attuazione; di rafforzare i sistemi di accesso in base al merito e alla competenza; di ricondurre entro limiti di normalità il fenomeno degli incarichi ad esterni, "ampliato fino a divenire un mezzo di cooptazione di personale fiduciarmente scelto dalla politica al di fuori da ogni controllo e verifica"; di porre fine alla prassi della cessazione automatica degli incarichi in atto. Ancora, si suggeriva di superare il modello della selezione su base fiduciaria dei dirigenti da

²¹⁰ v. ad es. Cass., sez. lav., 14 aprile 2008, n. 9814, in *Lav. pub. amm.*, 2008, 845 con nota di D. Bolognino: "laddove l'amministrazione non abbia fornito nessun elemento circa i criteri e le motivazioni seguiti nella scelta dei dirigenti ritenuti maggiormente idonei agli incarichi da conferire, è configurabile inadempimento contrattuale, suscettibile di produrre danno risarcibile".

²¹¹ C. conti, del. 10/2006/G, cit.

²¹² C. cost., 23 marzo 2007, n. 103 e 23 marzo 2007, n. 104. Per un commento, v. S. Battini e B., Cimino, *La dirigenza pubblica italiana tra privatizzazione e politicizzazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2007, fasc. 4, 1001. Cfr. la precedente C. cost., 16 giugno 2006, n. 233, in *Foro it.*, 2006, I, 2599, sulla quale S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 911; F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, in *Le regioni*, 2006, n. 6; G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in *Lav. pub. amm.*, 2006, 679.

²¹³ L'Unione, *Per il bene dell'Italia. Programma di Governo 2006 – 2011*, Roma, 2006, 38 ss.

preporre agli uffici, introducendo una procedura di valutazione per accertare che i candidati possedessero i requisiti professionali e la competenza necessari, in relazione agli specifici incarichi da conferire. Questa procedura, nelle intenzioni dei proponenti, avrebbe dovuto essere affidata ad una commissione neutrale, posta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e caratterizzata da elevato profilo tecnico, sul modello della *Civil Service Commission* inglese.

Nella legislatura in corso, è di recente approvazione una legge delega di riforma del pubblico impiego che apre ad una sostanziale riscrittura delle norme sulla dirigenza pubblica²¹⁴. Quattro sono le principali linee guida che qui interessano. Anzitutto, ai decreti delegati è affidato il compito di ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, “adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori”. In secondo luogo, occorre riconsiderare “la disciplina relativa al conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi”. In terzo luogo, prevedere che l’accesso alla prima fascia dei ruoli sia consentito, entro percentuali da stabilire, “mediante procedure selettive pubbliche concorsuali”, cui faccia seguito un periodo di formazione presso istituzioni internazionali. Da ultimo, occorre ridefinire e ampliare “le competenze e la struttura del Comitato dei garanti di cui all’articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con particolare riferimento alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull’effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o della mancata conferma degli incarichi”.

La bozza di decreto attuativo approvata nel maggio del 2009 dal Consiglio dei ministri, recepisce in buona misura questi indirizzi. In particolare, in materia di nomine dirigenziali, un nuovo comma 1 *bis*, aggiunto all’art. 19 t.u.p.i., dovrebbe offrire copertura legale alle procedure di pubblicità e di interpello, e agli oneri di predeterminazione dei criteri di scelta e di valutazione comparativa, imposti dai contratti collettivi e dalla recente giurisprudenza. Si prevede, poi, che la decisione di non confermare gli incarichi in scadenza debba essere congruamente motivata, che essa sia soggetta a previa comunicazione all’interessato e che, contestualmente, l’amministrazione debba prospettare “i

²¹⁴ V. art. 6 del A.S. 847 B, d’iniziativa del Ministro per la Funzione pubblica, recante *Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

posti disponibili per un nuovo incarico”. Si rafforza, da ultimo, l’incidenza delle valutazioni ottenute in precedenza, ai fini dei nuovi conferimenti²¹⁵.

I vari elementi che si sono presentati sembrano prefigurare un nuovo equilibrio nei rapporti tra classe politica e dirigenza. Non si tratta di interventi che si limitano a correggere le distorsioni emerse nella prassi applicativa degli ultimi anni; piuttosto, essi sembrano condurre a un sostanziale abbandono del sistema della doppia selezione “all’italiana” sin qui descritto.

Della logica “di mercato” concepita dal legislatore del 1998 (e per altro mai realmente sperimentata) rimane ben poco, se si eccettua la forma giuridica degli atti di regolazione del rapporto. Gli strumenti per garantire “dall’interno” forza contrattuale alla dirigenza – un ampio e diversificato accesso dall’esterno, il ruolo unico, la contrattazione dell’oggetto e degli obiettivi da raggiungere – sono venuti meno e non sono riproposti. Si introducono, invece, forme di eterotutela. Da un lato, queste sembrano in grado di contenere gli abusi e le degenerazioni più evidenti sin qui emersi nell’esercizio del potere di nomina ministeriale: viene ricondotto a normalità il rapporto tra componente “oggettiva” e componente “soggettiva” della *fiducia* tra politica e amministrazione, attraverso incisivi oneri motivazionali e precisi vincoli procedurali; la chiamata diretta esterna dovrebbe tornare ad essere un’eventualità marginale; i passaggi fascia dovrebbero sfuggire a logiche di mera cooptazione politica.

Dall’altro lato, tuttavia, i propositi di riforma si espongono all’opposto rischio di far riemergere logiche di tipo neocorporativo o di cogestione tra organo nominante e organi di controllo. Il ruolo della Corte dei conti nella verifica dei decreti di nomina viene inevitabilmente rafforzato, e rischia verosimilmente di trasformarsi da un mero incumbente formale, in un sindacato in forme paragiurisdizionali. Inoltre, tutto da definire appare il ruolo del Comitato dei garanti, che potrebbe assumere le vesti di una stanza di compensazione tra potere politico e *lobbies* amministrative.

Da ultimo, appare definitivamente abbandonato il principio di rotazione tra gli incarichi, a favore dell’opposta regola del rinnovo salvo responsabilità. Come ricordato, l’alternanza tra i dirigenti alla guida degli incarichi di maggior prestigio era ispirata dalla finalità di contrastare la concezione proprietaria e il radicamento negli uffici, che aveva

²¹⁵ Si segnalano, inoltre: l’estensione del periodo di necessario per il transito di fascia per i dirigenti di II fascia che ricoprono incarichi generali, che passa dagli attuali tre a cinque anni; nuovi limiti al rinnovo degli incarichi esterni; la necessità del parere del Comitato dei garanti anche per la decurtazione del trattamento accessorio; la regolamentazione del concorso per l’accesso diretto in I fascia, esteso, oltre che alla dirigenza di base, anche a esterni in possesso di titoli, da definire previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione. Rispetto alle previsioni della delega, invece, sembra venire meno il controllo del Comitato dei garanti sui conferimenti (oltre che sulle revoche) di incarico, come pure la prevista riduzione delle percentuali entro cui procedere a chiamata diretta esterna.

contraddistinto la disciplina della dirigenza *ante* riforma; essa rappresentava, inoltre, il presupposto per creare una vera dirigenza generalista, sul modello aziendale, in alternativa alla figura di dirigente quale semplice esperto di settore, che svolga la propria carriera tutta all'interno di un singolo ramo dell'amministrazione.

Le nuove disposizioni limitano fortemente il potere di scelta dell'amministrazione: alla scadenza di un incarico, pur in presenza di un nuovo aspirante più capace del precedente titolare, non sarà possibile l'avvicendamento neanche a seguito di una procedura di valutazione comparativa, assistita dalle dovute garanzie; in assenza di responsabilità, infatti, la legge impone un *quid pluris*: l'"idonea motivazione", formula tuttavia ambigua, perché non chiarisce quali siano le ragioni che possano giustificare la rimozione e che rischia concretamente di tramutarsi in una *probatio diabolica*. Difatti, per coerenza sistematica, l'onere non può essere assolto solo evidenziando la presenza di altri candidati idonei: se così fosse, la norma non avrebbe ragion d'essere, restando assorbita nel generale obbligo di valutazione comparativa²¹⁶; occorre escludere, inoltre, che la giustificazione del mancato rinnovo possa consistere nell'inadeguatezza del dirigente da rimuovere, che può essere accertata solo tramite le procedure per responsabilità. Il rischio di un generale irrigidimento del regime dei conferimenti è quindi concreto.

Inoltre, una volta abbandonata sia la logica "di mercato", che aveva caratterizzato il modello del 1998 nei suoi connotati ideali, sia la logica dell'affidamento soggettivo, che ne aveva segnato la degenerazione, la coerenza del sistema è ora interamente affidata al corretto funzionamento dei sistemi di valutazione e controllo, che rappresentano la sola base per correggere le deficienze gestionali più gravi e per offrire elementi validi di supporto alle scelte discrezionali. In difetto, è difficile che il nuovo modello di selezione della dirigenza pubblica possa riorganizzarsi su basi razionali.

²¹⁶ Ne discende, ovviamente, che all'interpello e alla valutazione comparativa si potrà fare ricorso solo in caso di incarico vacante (ad es., perché il precedente titolare abbia volontariamente assunto un nuovo ufficio). La soluzione, peraltro, è in linea con la prassi già seguita in alcune amministrazioni, come evidenziato da Corte conti nella del. n. 10/2006/G, citata.

La Dirigenza negli Organi costituzionali

Elisabetta Midena

1. Introduzione 2. Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica 2.1. Il Segretario Generale 2.2. Il Vice Segretario amministrativo 2.3. I Consiglieri del Presidente della Repubblica 2.4. La carriera direttiva e i titolari di incarichi 2.4.1. Gli incarichi 3. L'amministrazione della Corte costituzionale 3.1. Il Segretario generale 3.2. Il Vice Segretario generale 3.3. Gli incarichi di direzione degli Uffici e dei Servizi 3.4. Gli Assistenti di studio 4. Il Parlamento 4.1. L'amministrazione della Camera dei Deputati 4.1.1. I consiglieri parlamentari e gli incarichi 4.1.2. Il Segretario generale 4.1.3. I Vice Segretari generali 4.1.4. I Capi dei Servizi 4.1.5. I Consiglieri Capi degli Uffici della Segreteria generale 4.1.6. Gli incarichi individuali 4.1.7. I titolari di uffici o di incarichi di coordinamento equiparati 4.2. L'amministrazione del Senato 4.2.1. I consiglieri parlamentari e gli incarichi 4.2.2. Il Segretario Generale 4.2.3. I Vice Segretari generali 4.2.4. I Direttori dei Servizi 4.2.5. I Capi degli Uffici 4.2.6. Altri incarichi 5. Considerazioni conclusive 5.1. L'identificazione della figure del dirigente negli apparati degli Organi costituzionali: tesi a confronto 5.2. Rapporti con la dirigenza pubblica privatizzata.

1. Introduzione

Gli apparati serventi delle Assemblee legislative e dei due Organi di garanzia, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica²¹⁷ non hanno suscitato una grande attenzione da parte degli studiosi²¹⁸. I costituzionalisti si sono dedicati agli Organi costituzionali in quanto tali. Gli amministratori, in considerazione della particolarità delle funzioni svolte da tali strutture – funzioni ritenute non assimilabili a quelle amministrative – hanno ritenuto il tema di limitata rilevanza. È stata addirittura prospettata la loro natura privata²¹⁹.

²¹⁷ Lo studio si concentra sugli apparati serventi del Presidente della Repubblica, della Corte costituzionale, del Senato e della Camera dei Deputati. Non viene considerata la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la peculiarità delle sue funzioni e della sua posizione, che, nonostante l'evoluzione normativa ed ordinamentale, sembra ancora collocarsi tra il modello ministeriale e quello degli apparati serventi degli Organi costituzionali.

²¹⁸ Il tema è affrontato per la prima volta in modo organico e complessivo da C. D'Orta, F. Garella (a cura di) *Le amministrazioni degli Organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, 1997.

²¹⁹ Per un approfondimento delle diverse posizioni della scienza giuridica si rinvia a C. D'Orta, F. Garella, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, in C. D'Orta, F. Garella (a cura di) *Le amministrazioni degli Organi costituzionali*, cit., in particolare p. 113 e ss.

Analoga sorte hanno avuto anche le tematiche che riguardano la dirigenza e i dipendenti degli Organi costituzionali- tenuto conto, peraltro, della esigua consistenza numerica di tale personale rispetto a quello delle amministrazioni pubbliche²²⁰.

A tale proposito, la problematica maggiormente studiata è stata quella dell'autodichia²²¹ che rappresenta un istituto eccezionale nel nostro ordinamento e che contribuisce senza dubbio a differenziare notevolmente l'ordinamento del personale delle strutture serventi di questi Organi rispetto a quello dei pubblici dipendenti.

Negli ultimi anni si sta, tuttavia, riscontrando un maggiore interesse verso gli apparati degli Organi costituzionali. Da una parte, è, infatti, in corso un ampio dibattito sulle modifiche della Costituzione che coinvolge il ruolo, le funzioni e la struttura del Parlamento, della Corte costituzionale e della Presidenza della Repubblica con possibili riflessi anche

²²⁰ Segretariato generale della Presidenza della Repubblica al 31.12.2008: 911 unità di ruolo (di cui 82 della carriera direttiva, 114 di quella di concetto, 213 di quella esecutiva e 502 ausiliaria a cui si aggiungono 74 unità di personale comandato, 11 a contratto, 10 collaboratori a vario titolo e 924 del personale militare e delle forze di polizia (www.quirinale.it).

Corte costituzionale al 24 novembre 2008: 359 unità di cui 216 di ruolo, 65 comandato, 49 forze polizia, 3 VV.FF., 5 a contratto 21 incarichi di studio (www.cortecostituzionale.it)

Senato della Repubblica al 31.5.2009: 1004 unità di cui 125 consiglieri parlamentari, 57 stenografi parlamentari, 158 segretari parlamentari, 348 coadiutori parlamentari, 305 assistenti parlamentari, 11 a contratto. (www.Senato.it)

Camera dei deputati al 31.12.2008: 1779 unità di cui 212 Consiglieri parlamentari, 6 interpreti, 1 medico, 324 documentaristi ragionieri e tecnici, 468 segretari parlamentari, 496 assistenti parlamentari, 272 collaboratori ed operatori tecnici (www.camera.it).

²²¹ Sull'autodichia la bibliografia è considerevole. Si rinvia a: C. Chiola, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giur.cost.*, 2000, 3492; S. M. Cicconetti, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 1985, I, 1411; P. Di Muccio, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, in *Dir. e società*, 1990, 133; M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e Potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999, 179; M. Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa)*, in *Giur. Cost.*, 1989, II, 48; N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè Editore, Milano, 1973, 199; *idem*, *Il diritto ad un giudice imparziale del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Dir. E Soc.*, 4, 1979, p. 773; *idem*, voce *Autodichia*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1998, 1; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, 1995, 311; S.P. Panunzio, *I Regolamenti della Corte Costituzionale*, Cedam, Padova, 1970, 81; A.M. Sandulli *Spunti problematici in tema di autonomia degli Organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, c 1831 e ss; P. Stancati, *I Regolamenti della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè Editore, Milano, 1990, 212; P. Stancati, voce *Segretariato Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLI, Giuffrè Editore, 1989; P. Stella Richter, *Atti e poteri amministrativi (tipologia)*, in *Dizionario Amministrativo (a cura di G. Guarino)*, Milano, 1983. Con sentenza n. 14/2009 la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata sull'autodichia ed in particolare sui requisiti di indipendenza e di imparzialità degli organi di giurisdizione interna, mettendo in dubbio che il collegio d'appello presso la Camera dei Deputati abbia tali requisiti in www.federalismi.it n. 9/2009 con commento di G. Malinconico.

sull'organizzazione dei loro apparati serventi; dall'altra, le riforme delle pubbliche amministrazioni orientate al perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa, unitamente ai crescenti obiettivi di contenimento della spesa pubblica, stanno avendo conseguenze rilevanti in ordine alla gestione delle strutture di supporto agli Organi costituzionali²²². La più recente attenzione verso tali amministrazioni appare collegata anche al confronto in atto sull'uso che la classe politica fa delle Istituzioni e sulle responsabilità verso i cittadini delle attività svolte e delle risorse pubbliche utilizzate da parte di chi ha incarichi rappresentativi.

Il rapporto di lavoro con le amministrazioni degli Organi costituzionali è rimesso, in virtù dell'autonomia normativa attribuita a detti Organi, a fonti regolamentari interne che hanno delineato ordinamenti speciali, solamente per alcuni aspetti riconducibili alla disciplina sul pubblico impiego²²³, in cui il personale è suddiviso in carriere ovvero in qualifiche.

Coloro che appartengono alle carriere o alle qualifiche apicali - per semplicità, funzionari - hanno poteri ed ambiti di autonomia che in alcuni casi presentano elementi di analogia con quelli dei dirigenti pubblici.

Non esiste una qualifica dirigenziale con un proprio statuto, inteso quale complesso di diritti, doveri, poteri e responsabilità del personale con compiti di direzione e di gestione. Nelle strutture in questione è previsto il conferimento di incarichi direttivi, di studio o di alta consulenza ai funzionari con determinate anzianità di servizio ovvero a personale esterno di elevata qualificazione²²⁴.

Per la comprensione delle problematiche riguardanti la dirigenza negli apparati serventi degli Organi costituzionali, non si può prescindere, come insegnava Massimo Severo Giannini²²⁵, da - un sia pur accennato, in questa

²²² Si rinvia, al riguardo, agli interessanti spunti sui criteri organizzativi e gestionali dell'"Amministrazione" della Camera dei Deputati, assimilati a quelli di altre pubbliche amministrazioni, presenti nei paragrafi introduttivi della Relazione sullo stato dell'Amministrazione della Camera dei Deputati, del luglio 2009 (pubblicata mentre si stavano licenziando le bozze del presente contributo) in www.Camera.it. Da ricordare, in proposito, è, anche, la recente prassi della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale di rendere pubblici i bilanci, le previsioni di spesa ovvero i risparmi conseguiti e, per quel che riguarda il Quirinale, le relative note illustrative.

²²³ Si rinvia per ulteriori approfondimenti a F. Carinci, V. Tenore, *Il pubblico impiego non privatizzato. Autorità indipendenti e organi costituzionali*, Milano, 2007.

²²⁴ Inoltre, come si avrà modo di illustrare, la gestione degli apparati serventi degli Organi costituzionali non fa sempre capo esclusivamente alla dirigenza. In particolare presso la Corte costituzionale e le due Camere legislative è anche nelle mani di organi di "natura politica" o che dovrebbero svolgere, secondo i parametri della normativa sulle pubbliche amministrazioni, attività d'indirizzo.

²²⁵ Nel 1981 da Massimo Severo Giannini ricordava, per la burocrazia parlamentare che: *"se per burocrazia parlamentare intendiamo il complesso degli addetti alle funzioni strumentali del Parlamento, non dobbiamo dimenticare che questo è un problema di terzo ordine, perché il primo problema è quello della "confezione" delle strutture e il*

sede, - inquadramento delle funzioni svolte da tali amministrazioni, la cui peculiarità rende dette strutture diverse da qualsiasi pubblica amministrazione²²⁶. Degli aspetti organizzativi, anch'essi di rilievo per la tema allo studio, si darà conto nell'analisi della normativa dei singoli apparati.

Dette funzioni sono sinteticamente riconducibili a tre aree: l'area dell'assistenza tecnica che comprende attività strumentali e di supporto all'Organo costituzionale (segreteria tecnica e organizzativa, documentazione interna e a fini di pubblicità e certificazione dell'attività dell'organo costituzionale, cerimoniale e relazioni esterne, comunicazione istituzionale); l'area della consulenza che è collegata all'esercizio dei compiti istituzionali dell'Organo costituzionale (attività di informazione, di istruttoria, di studio, di valutazione e di giudizio); l'area amministrativa, comprendente attività di gestione, di beni e personale, per il funzionamento dell'organo e dello stesso apparato amministrativo²²⁷.

Mentre la scienza giuridica tende ad assimilare a compiti di *staff* le funzioni riconducibili alle prime due aree - e ne mette in dubbio la natura di vere e proprie funzioni amministrative-, più controversa è la qualificazione delle funzioni ricomprese nella terza area che, invece, non differirebbero dalle funzioni strumentali proprie di tutte le amministrazioni pubbliche. Tuttavia, è prevalente l'opinione che anche le funzioni di quest'ultimo tipo non rientrino fra quelle amministrative, perché non strumentali ad attività di cura di interessi pubblici ma solamente al funzionamento dell'Organo costituzionale e all'esercizio delle funzioni (di garanzia, legislative o giurisdizionali) che a quest'ultimo competono²²⁸.

La peculiare connotazione di tali funzioni ha importanti implicazioni sul tipo di attribuzioni e di poteri di chi svolge ruoli dirigenziali nelle amministrazioni in esame. Si tratta in gran parte, infatti, di incarichi volti ad assicurare il supporto all'esercizio delle funzioni legislative o di garanzia degli Organi costituzionali, a cui non accedono poteri di spesa rilevanti – se non quelli che attengono alle attività necessarie al funzionamento

secondo è quello che riguarda l'analisi delle funzioni. Il problema degli addetti alle funzioni segue logicamente e cronologicamente gli altri due", M.S. Giannini, *Istituzioni e funzionalità degli apparati*, in *La burocrazia parlamentare, funzioni garanzie e limiti* in Atti del convegno organizzato dal sindacato unitario funzionari parlamentari della Camera dei Deputati, Roma, 5 giugno 1981, Camera dei deputati, Ufficio stampa e pubblicazioni.

²²⁶ Cfr. C. D'Orta, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli Organi costituzionali*, in C. D'Orta F. Garella (a cura di), cit., p. 129 "La peculiarità delle funzioni degli apparati serventi degli Organi costituzionali è il nuovo moderno fondamento dell'autonomia amministrativa, gestionale e contabile degli Organi costituzionali.... che affianca ed integra quello storico, valido, di garantire l'indipendenza di ciascun organo da ogni altro potere dello Stato."

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

dell'Organo e del suo apparato – e che hanno una scarsa proiezione verso l'esterno.

Un'ultima notazione preliminare. Come anticipato, la disciplina sul personale di tali strutture è rimessa esclusivamente a fonti normative interne. Le disposizioni in materia di dirigenza pubblica contenute nel decreto legislativo 165/2001 non si applicano alle strutture in questione né il citato decreto menziona Parlamento, Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale.

È da notare, però, che a seguito di recenti modifiche, nel c. 5 bis dell'art. 19 del decreto legislativo 165/2001, è stato fatto esplicito riferimento alla possibilità di conferire incarichi dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato anche “*a dirigenti dipendenti di Organi costituzionali*”. Il legislatore ha, così, evidentemente riconosciuto l'esistenza della dirigenza anche negli Organi costituzionali e ha inteso differenziarla da quella dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni. Con tale norma, tuttavia, si è voluto solamente fissare un limite, attraverso la previsione di uno specifico contingente, alla possibilità che nei dicasteri ci si avvalga di dirigenti che non appartengono ai ruoli ministeriali, senza alcuna pretesa definitoria. Ne deriva che i problemi concernenti l'identificazione della “dirigenza costituzionale” rimangono tuttora rimessi all'indagine sulle norme che regolano gli apparati in questione.

Da un punto di vista metodologico, il presente contributo ha, quindi, carattere essenzialmente ricognitivo della normativa, al cui pubblico accesso, peraltro, ostano ancora alcune difficoltà.

2. Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica

La Costituzione dedica diverse norme al Presidente della Repubblica ma non menziona alcuna struttura di supporto al Capo dello Stato.

L'istituzione del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica è stata disposta con legge ordinaria, l. n. 1077 del 9 agosto 1948²²⁹, la stessa legge che ha dato attuazione all'art. 84 della Costituzione sulla determinazione dell'assegno e della dotazione Presidenziale. Ne è seguita una problematica interpretativa sulla natura del Segretariato Generale e sui suoi rapporti con l'Organo costituzionale, se di autonomia o di immedesimazione²³⁰. Discusso è stato anche il tema della natura del

²²⁹ L'art. 3 della legge 1077/1948 recita “*E' istituito il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, nel quale sono inquadrati tutti gli uffici e i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica e per l'amministrazione della dotazione prevista dall'art. 1*”

²³⁰ Si rinvia a N. Occhiocupo *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973; C. D'Orta, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli Organi*

rapporto giuridico di impiego presso la Presidenza della Repubblica²³¹ che, comunque, la dottrina prevalente ritiene pubblica e di carattere speciale.

Dal punto di vista della disciplina vigente, la Presidenza della Repubblica ha progressivamente regolato la propria organizzazione e il rapporto di lavoro del personale con criteri affini a quelli che presiedono al funzionamento degli altri Organi costituzionali²³², ivi compresa la previsione della giurisdizione domestica²³³.

Le fonti di disciplina dell'organizzazione e dello stato giuridico ed economico del personale della Presidenza sono: a) la citata legge 1077 del 1948 che, come anticipato, istituisce il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e stabilisce che al suo interno sono inquadrati tutti gli uffici e i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica e per l'amministrazione della dotazione presidenziale; b) i regolamenti interni adottati con decreto del Capo dello Stato, ai sensi degli articoli 3 c. 2 e 3 della legge 1077/1948, a cui è riconosciuta natura di normazione primaria riservata, al pari di quella dei Regolamenti minori delle Camere legislative e della Corte Costituzionale²³⁴.

La disciplina attualmente vigente è contenuta nel Decreto presidenziale 26 luglio 2005 n. 60/N “*Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*” (di seguito

costituzionali, in C.D'Orta, F. Garella (a cura di) *cit.* p. 80 e ss., F. Carinci, V. Tenore, *cit.*, p.121 e ss..

²³¹ Per una sintesi delle posizioni: F. Carinci, V. Tenore, *cit.*, 2007, p.121 e ss. Ritengono che si tratti di rapporto di pubblico impiego Cass. SS. UU. 5.8.1975, n. 2979, 17.2.1983, n. 203 e 10.5.1988 n. 3422; così anche Cons. di Stato Sez. IV, 27.5.1984, n. 208.

²³² Un'attenta e approfondita ricognizione della normativa che si è succeduta sul Segretariato generale della Presidenza della Repubblica è contenuta in *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica Ordinamento 1948-2008*, Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, *Quaderni di documentazione, nuova serie n.15, Roma, 2008*.

²³³ V. nota 4. L'autodichia è stata formalmente disciplinata con decreto Presidenziale 24 luglio 1996, n. 81/N poi abrogato e sostituito dal decreto Presidenziale 30 dicembre 2008 n. 34/N che ha istituito e disciplinato composizione e funzioni del Collegio giudicante e del Collegio di appello sui “a) ricorsi in materia di rapporto di impiego e di lavoro con il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica presentati dai dipendenti in servizio o in quiescenza per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi; b) sui ricorsi prodotti dal personale comandato o distaccato presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica avverso i provvedimenti concernenti il trattamento economico accessorio; c) sui ricorsi proposti dai partecipanti a concorsi e prove selettive per l'assunzione nei ruoli del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica” (art. 1 del citato decreto presidenziale).

²³⁴ M. Midiri, *Sull'autonomia organizzativa degli Organi costituzionali: la prassi recente*, in *Diritto e Società* n. 3/2000; F. Garella, *L'autonomia amministrativa degli Organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in D'Orta, Garella, *cit.* p. 77. V. anche Sent. Corte Costituzionale n. 129/1981 “*I regolamenti approvati dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale (in vista del quale la legge 1077/1948 assume sul punto un carattere ricognitivo piuttosto che attributivo)*”.

regolamento degli uffici) e nel Decreto Presidenziale 18 giugno 1985, n. 174 *“Regolamento sullo Stato giuridico e sul trattamento economico del personale di ruolo del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica”* (di seguito regolamento sul personale), entrambi più volte modificati.

L’ordinamento sullo stato giuridico del personale si ispira al T.U. degli impiegati civili dello Stato del 1957 ed è modulato sulle carriere. Ne sono disciplinate quattro che, dalla più elevata, sono : direttiva, di concetto, esecutiva e ausiliaria. Secondo l’art. 143 del regolamento sul personale *“per quanto non contemplato nel regolamento stesso possono essere recepite le norme che regolamentano lo stato giuridico del personale civile dello Stato”*. Non si tratta di un rinvio diretto ma di un rinvio che richiede un apposito atto di recepimento a salvaguardia dell’autonomia normativa dell’Organo costituzionale.

Di norma l’accesso agli impieghi presso il Quirinale avviene per concorso ma è prevista, in via eccezionale, anche la nomina diretta da parte del Presidente della Repubblica. Il limitato ricorso alle procedure concorsuali negli ultimi trenta anni ha, tuttavia, comportato il crescente ricorso a comandi di personale di altre Amministrazioni, periodicamente trasformati in “inquadramenti” nei ruoli del Segretariato generale.

Non esiste una “qualifica” dirigenziale. Sono previsti, invece, incarichi direttivi (il termine “dirigenziali” è utilizzato in un solo caso) che possono essere attribuiti sia a persone esterne all’amministrazione del Segretariato sia a funzionari interni appartenenti alla carriera direttiva con particolari anzianità di servizio. La disciplina di tali incarichi non è uniforme. Si può dire che per ogni tipologia di incarico, talora per singoli incarichi, sono definiti criteri di accesso, funzioni, poteri e responsabilità diversi. Le tipologie di incarico sono omogenee dal punto di vista del trattamento economico.

I dirigenti, in senso lato, sono il Segretario generale, il Vice Segretario Generale Amministrativo, i direttori degli Uffici e dei Servizi, i loro vicari, i responsabili delle aree funzionali e i titolari di “incarichi dirigenziali” di carattere particolare.

Per la comprensione del loro ruolo e delle rispettive funzioni è necessario precisare brevemente che, da un punto di vista organizzativo, il Segretariato ha struttura “bivalve” o “duale”²³⁵.

Vi sono, cioè, strutture, denominate Uffici, preposte al supporto delle specifiche funzioni istituzionali del Presidente della Repubblica²³⁶, a cui è

²³⁵ N. Occhiocupo, *Il segretariato generale*, ci, p. 26 e ss. .

²³⁶ Si tratta dell’Ufficio della Segreteria generale, Ufficio di Segreteria del Presidente, Ufficio per gli Affari giuridici e per le relazioni costituzionali, Ufficio per gli Affari diplomatici, Ufficio per gli Affari militari e Segreteria del Consiglio supremo di difesa, Ufficio per gli Affari interni e per i rapporti con le Autonomie, Ufficio per gli Affari dell’amministrazione della giustizia, Ufficio per la Stampa e la comunicazione, Ufficio per

attribuito personale con particolare qualificazione professionale che svolge attività di alta “consulenza, istruttoria esecutiva e di studio, che non è fine a se stessa ma strumentale, destinata a fornire al Presidente gli elementi più esaurienti sul contenuto dell’atto da formare e sulla decisione da prendere”²³⁷. Si tratta, in gran parte, di personale proveniente dalle magistrature o da altre amministrazioni pubbliche. Non è escluso, come si illustrerà in seguito, che possa essere personale della carriera direttiva del Segretariato.

Vi sono poi altre articolazioni organizzative, denominate Servizi, che svolgono “compiti della struttura permanente nella continuità dell’assetto istituzionale”²³⁸ - dalla gestione del personale a quella degli immobili - all’interno delle quali lavora, in via principale, personale del ruolo del Segretariato Generale²³⁹.

Gli Uffici e i Servizi possono essere suddivisi, con decreto del Segretario generale, in strutture di secondo livello denominate aree funzionali, “strutture permanenti dotate di autonomia organizzativa per la gestione di attività omogenee e tra loro correlate”²⁴⁰.

La differenza fra Uffici e Servizi ha significative ripercussioni sulla natura complessa dell’incarico attribuito al Segretario Generale, sull’individuazione dei soggetti che sono preposti alla direzione degli uni e degli altri e nonché sul loro ruolo e sulle rispettive attribuzioni.

2.1 Il Segretario generale

Il Segretario generale è il dirigente apicale dell’apparato di supporto del Presidente della Repubblica ed è il principale responsabile del suo funzionamento. Egli riassume in sé funzioni di indirizzo, di controllo e di gestione. Accanto alle attribuzioni disciplinate formalmente, il Segretario

gli Affari finanziari, Ufficio per la Conservazione del patrimonio artistico. L’elencazione fa riferimento alla struttura attuale, frutto di una stratificazione progressiva e, comunque, mutevole dell’organizzazione del Segretariato cfr. *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit. Roma, 2008.

²³⁷ N. Occhiocupo *Presidenza della Repubblica* in *Enc. Giuridica Treccani*, 1991, ad vocem.

²³⁸ Decreto Presidenziale 26 luglio 2005 n.60/N, art. 4 c. 3 sull’organizzazione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica

²³⁹ I Servizi sono: Gabinetto del segretario generale, Servizio del cerimoniale, Servizio del personale, Servizio Studi e biblioteca, Servizio rapporti con la società civile, Servizio patrimonio, Servizio intendenza, Servizio tenute e giardini, Servizio ragioneria e tesoreria, Servizio sistemi informatici, Servizio per la sicurezza sul lavoro. Anche in tal caso, l’elencazione fa riferimento alla struttura attuale, frutto di una stratificazione progressiva e, comunque, mutevole dell’organizzazione del Segretariato v. nota 18. Occorre ricordare che alle dirette dipendenze del segretario generale sono posti anche l’Unità Speciale per la Segreteria dei Collegi Giudicanti e l’Archivio storico.

²⁴⁰ La disciplina delle aree funzionali della prima metà del 2009. In precedenza, gli Uffici e i Servizi potevano essere articolati in divisioni.

generale svolge delicate ed importanti attività di natura politico-istituzionale che si riconnettono alle funzioni che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica.

L'istituzione della figura del Segretario generale è prevista nella legge 1077 del 1948. In essa è stabilito che il Segretario generale rappresenta l'amministrazione della Presidenza della Repubblica, sovrintende agli Uffici e ai Servizi e propone al Presidente della Repubblica l'approvazione del Regolamento interno e dei provvedimenti relativi al personale.

La scelta del Segretario generale è fatta *intuitu personae* dal Capo dello Stato, anche tra funzionari di amministrazioni pubbliche²⁴¹; la nomina, la revoca e la definizione dello stato giuridico ed economico sono disposte con decreti del Presidente della Repubblica, controfirmati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri²⁴².

Salvo che non sia diversamente previsto, al Segretario generale spettano, per quanto attiene all'amministrazione della Presidenza della Repubblica, tutte le attribuzioni esercitate dai Ministri rispetto alle amministrazioni dello Stato da essi dipendenti. A lui vengono comunicate, per le ulteriori determinazioni, indicazioni e direttive apprese in via diretta dal Presidente della Repubblica.

Il Segretario generale viene sentito dal Presidente della Repubblica per la nomina dei Consiglieri che dirigono gli Uffici e nomina i Capi dei Servizi.

Nel regolamento sugli uffici il Segretario generale è qualificato come primo Consigliere del Presidente della Repubblica nonché Capo del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica: egli dirige e coordina l'attività di tutti gli altri Consiglieri del Presidente della Repubblica e di tutti i Capi degli Uffici e dei Servizi.

Il Segretario generale ha rilevanti compiti normativi, di gestione e di organizzazione. Egli, tra l'altro, predispone i regolamenti interni nonché il bilancio preventivo e il rendiconto da sottoporre all'approvazione del Presidente della Repubblica; adotta i provvedimenti relativi all'amministrazione del personale; individua, con proprio decreto, le aree funzionali e le rispettive competenze. D'intesa con le amministrazioni di riferimento definisce gli organici del personale addetto in posizione di comando presso l'Ufficio Affari militari, la Segreteria del Consiglio Supremo di difesa, l'Ufficio per gli Affari Diplomatici e l'Ufficio per gli Affari interni e per i rapporti con le Autonomie, in questi ultimi due casi limitatamente al personale della carriera diplomatica e prefettizia.

²⁴¹ In tal caso è collocato fuori ruolo e non può conseguire promozioni se non per anzianità Art. 1 e 2 d.P.R. n. 1171 del 4 settembre 1948

²⁴² Art. 3 l. 9 agosto 1948, n. 1077. Sul particolare procedimento di nomina in cui interviene anche il Consiglio dei Ministri e sulle sue implicazioni si v. L. Paladin, *I regolamenti*, cit., p. 1084 e ss.

Il Segretario generale detiene i principali poteri di spesa, che può delegare ad altri dirigenti, e a lui competono i principali atti di natura finanziaria e contabile²⁴³ come l'approvazione delle spese e la deliberazione dei contratti nonché la rappresentanza legale dell'amministrazione.

Egli è altresì il presidente del Consiglio di amministrazione, organo che esercita numerose attribuzioni nelle materie riguardanti il personale ed esprime pareri sulle questioni che il Segretario stesso intenda sottoporgli. Previa delibera di tale Consiglio, il Segretario Generale decreta, tra l'altro, i passaggi di qualifica del personale.

Dal Segretario generale (che può delegare il Consigliere per gli Affari interni e per i rapporti con le Autonomie) dipendono funzionalmente la Sovrintendenza centrale per i servizi di sicurezza (organo del Ministero dell'Interno) e il Reggimento Corazzieri.

L'incarico di Segretario generale non è sottoposto ad alcun termine formale ma è implicito che, attesa la natura fiduciaria, la sua durata è collegata a quella del mandato presidenziale.

2.2. Il Vice Segretario amministrativo

Il Vice Segretario Amministrativo è il principale collaboratore del Segretario generale nella gestione delle strutture amministrative della Presidenza della Repubblica. Il Segretario Generale può delegargli l'esercizio di funzioni specifiche e significativi poteri di spesa.

La nomina a Vice Segretario generale amministrativo è conferita dal Presidente della Repubblica, su proposta del Segretario generale, a un funzionario del ruolo della carriera direttiva amministrativa del Segretariato generale che abbia ricoperto l'incarico della Direzione di un Ufficio o Servizio per almeno quattro anni.

Il Vice Segretario generale amministrativo, sulla base degli indirizzi formulati dal Segretario generale, coordina l'attività di una serie di Servizi²⁴⁴ ed è responsabile dei risultati da essi conseguiti²⁴⁵.

Per lo svolgimento delle sue funzioni, il Vice Segretario generale amministrativo è assistito da due unità organizzative, l'Unità speciale per il coordinamento delle procedure contrattuali²⁴⁶ e l'Unità speciale per la verifica e il controllo della spesa per i beni e i servizi²⁴⁷.

²⁴³ Al riguardo esiste un apposito Regolamento di contabilità per gli Uffici ed i Servizi.

²⁴⁴ In particolare Servizi del personale, del patrimonio e intendenza, tenute e giardini, ragioneria e tesoreria, sistemi informatici, per la sicurezza sul lavoro.

²⁴⁵ E' esplicitamente previsto che egli è anche il dirigente responsabile della gestione delle attività concernenti la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica

²⁴⁶ Competente in materia di a) elaborazione degli schemi e verifica dei profili tecnico-legali dei contratti da stipularsi fra l'amministrazione e i soggetti terzi e per la tenuta del

L'incarico di Vice Segretario amministrativo non ha una durata predeterminata.

2.3 I Consiglieri del Presidente della Repubblica

I Consiglieri del Presidente dirigono, di norma, gli Uffici del Segretariato Generale e sono preposti all'esercizio delle attività di alta consulenza e di diretta collaborazione connesse all'esercizio delle funzioni istituzionali del Presidente della Repubblica. Essi sono prescelti e nominati *intuitu personae* dal Presidente della Repubblica, sentito il Segretario Generale. Possono essere anche funzionari di altre amministrazioni, ivi compresi magistrati. Per prassi il Capo dell'Ufficio Affari Diplomatici, dell'Ufficio Affari Interni e per i rapporti con le Autonomie sono stati un Ambasciatore e un Prefetto. Il Consigliere per gli affari Militari, invece, è previsto che sia scelto tra generali e ammiragli delle Forze Armate.

Il Presidente della Repubblica può nominare altri Consiglieri per lo svolgimento di compiti di collaborazione e di istruttoria, diversi da quelli affidati agli Uffici. Si tratta in questo caso di incarichi dirigenziali non riconducibili, tuttavia, alla direzione di strutture.

Per il tipo di funzioni che svolgono e per il rapporto fiduciario che li lega al Capo dello Stato, i Consiglieri non sono sottoposti a un sistema di valutazione "formalizzato" né a un particolare regime di responsabilità dirigenziale.

Come direttori di strutture amministrative dispongono di limitati poteri "formali" relativi all'organizzazione interna e alla gestione del personale, comunque condizionati dai poteri attribuiti in tale ambito al Segretario generale. Non risulta abbiano poteri di spesa.

2.4 La carriera direttiva e i titolari di incarichi

Come anticipato, presso la Presidenza della Repubblica non esiste una qualifica dirigenziale. Per la guida dei Servizi e delle loro articolazioni interne, ovvero per lo svolgimento di determinate funzioni equiparate a quelle dirigenziali, si ricorre al conferimento di incarichi dirigenziali

repertorio dei contratti b) attività di monitoraggio e verifica sulle modalità di acquisizione dei beni e servizi ai fini della individuazione di standards di qualità

²⁴⁷ Competente in materia di a) istruttoria della documentazione trasmessa dai centri di spesa al Vice Segretario generale amministrativo e al Segretario Generale per l'adozione delle decisioni di competenza; b) Verifica della regolarità formale degli atti e delle decisioni di spesa rimesse all'esclusiva competenza dei Servizi e degli Uffici c) Predisposizione di relazioni a carattere periodico, indirizzate al Segretario Generale e al Vice Segretario generale amministrativo, in ordine all'attività di verifica svolta e all'efficienza complessiva di gestione; d) Segreteria del Collegio dei Revisori.

attribuibili al personale “stabile della Presidenza” appartenente alla carriera direttiva.

L’accesso alla qualifica iniziale della carriera direttiva avviene, di norma, per concorso per esami o per titoli ed esami. Un terzo dei posti è riservato al personale di ruolo del Segretariato Generale in possesso di laurea e di altri determinati requisiti. L’Amministrazione può, comunque, procedere all’indizione di concorsi riservati.

L’accesso può avvenire anche per nomina diretta del Presidente della Repubblica (art. 5 c. 9 regolamento del personale).

La carriera direttiva si articola in tre qualifiche – referendario, consigliere e vice segretario generale – e in tre fasce stipendiali, a loro volta suddivise in classi di stipendio biennali o annuali.

La progressione dalla prima alla seconda qualifica – quest’ultima a ruolo aperto - e nelle tre fasce stipendiali è legata all’anzianità di servizio e all’effettuazione di verifiche di professionalità²⁴⁸, ed è disposta con decreto del Segretario generale, previa delibera del Consiglio di amministrazione.

Le attribuzioni dei consiglieri e dei referendari sono delineate dall’art. 85 c. 5 del regolamento del personale. Essi, se privi di incarico, “istruiscono le pratiche e predispongono gli atti di competenza degli Uffici e dei Servizi a cui sono assegnati”.

Salvo eccezioni, la permanenza nella prima qualifica è di dodici anni, che salgono a quattordici in caso di non superamento della prima delle predette verifiche. Una volta acquisita la seconda qualifica, i funzionari della carriera direttiva conseguono anche la seconda fascia stipendiale. La terza fascia stipendiale è attribuita allo scadere dell’ulteriore periodo di dodici anni, previa valutazione di professionalità.

La carriera direttiva, della cui disciplina si sono illustrati i tratti generali, è suddivisa nelle seguenti categorie individuate in relazione a particolari qualificazioni tecnico-professionali: amministrativa, storico-artistica, di archivio storico-documentazione e biblioteca, tecnico-agraria, tecnico-sanitaria, tecnico-informatica, delle telecomunicazioni.

La distinzione ha significativi riflessi sulle attribuzioni ed anche sulla stessa disciplina degli incarichi. Come si illustrerà, infatti, i principali incarichi direttivi, a cominciare da quello di Vice Segretario generale, possono essere conferiti solamente a personale della carriera direttiva amministrativa.

I funzionari della carriera direttiva possono essere comandati presso altre amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Organizzazioni

²⁴⁸ Si distingue la verifica di incremento di professionalità, finalizzata al passaggio dalla prima alla seconda qualifica, dalla valutazione di professionalità superiore per il passaggio alla terza fascia stipendiale “in relazione alla capacità professionale raggiunta e al rendimento dimostrato, nonché al comportamento in servizio” (artt. 62 e 63 regolamento del personale).

comunitarie ed internazionali di cui faccia parte lo Stato italiano, o presso altri Organi costituzionali. Il regolamento del personale tratta, tuttavia, la questione in maniera indifferenziata e complessiva per tutte le carriere disponendo che non possono essere contemporaneamente comandati o collocati nella posizione di fuori ruolo più di dieci dipendenti. Tutti gli oneri retributivi, ivi comprese le spese accessorie riflesse, vengono richiesti all'amministrazione presso cui il dipendente è destinato a prestare servizio.

Nella prassi la disposizione ha avuto una attuazione assai limitata, e, da quel che risulta, nulla per quanto riguarda i funzionari della carriera direttiva²⁴⁹.

2.4.1 Gli incarichi

Dall'esame della normativa si evince che gli incarichi di livello dirigenziale che possono essere attribuiti al personale della carriera direttiva sono, oltre a quello di Vice Segretario generale, quelli che attengono alla direzione di un Servizio o di un Ufficio, all'esercizio di funzioni vicarie del direttore di un Ufficio o di un Servizio, alla direzione di aree funzionali. Ad essi si aggiungono altri incarichi in misura non superiore a tre - gli unici ad essere specificamente denominati "dirigenziali" dall'art. 81 del regolamento sul personale - per lo svolgimento di specifiche funzioni.

Presupposto necessario per ricoprire gli incarichi di direzione di un Ufficio o di un Servizio è quello di aver conseguito da almeno due anni la seconda qualifica. Nel caso di preposizione a un Ufficio, la nomina avviene, come si è visto illustrando la disciplina relativa ai Consiglieri del Presidente, con decreto del Presidente della Repubblica sentito il Segretario generale. Per la direzione di un Servizio è sufficiente un decreto del Segretario generale. Nel regolamento sul personale non sono indicati ulteriori criteri per la scelta dei funzionari a cui attribuire responsabilità di vertice.

Sempre a coloro che hanno conseguito la seconda qualifica da almeno due anni possono essere conferiti, con decreto del Segretario generale, incarichi individuali di studio o per l'espletamento di particolari funzioni.

Basta il solo conseguimento della qualifica di consigliere, senza cioè ulteriori requisiti di anzianità, per poter essere incaricati della vicarietà della direzione di un Ufficio o di un Servizio o per la direzione di una area funzionale e della Tenuta di Castelporziano.

L'incarico di responsabile di un'area funzionale è effettuato dal Segretario generale su proposta del Capo dell'Ufficio o del Servizio.

²⁴⁹ Tra le altre motivazioni, non è irrilevante quella degli oneri che graverebbero sull'amministrazione di destinazione e che, in virtù del più favorevole regime stipendiale dei dipendenti del Quirinale rispetto ai pubblici impiegati, sono di norma ben superiori a quelle che dovrebbero essere sostenute per altri dipendenti pubblici.

Come anticipato, la maggior parte degli incarichi dirigenziali sono attribuibili solamente a personale della particolare carriera direttiva amministrativa.

Provengono dalla carriera direttiva amministrativa il Vice Segretario amministrativo e i Direttori dei Servizi.

Alcuni incarichi di direzione, in prevalenza di strutture interne agli Uffici e ai Servizi, possono essere conferiti anche ad appartenenti alle altre carriere direttive in ragione della peculiarità o del grado di tecnicità o di specializzazione dei compiti affidati alla struttura a cui sono preposti (ad es. Tenuta di Castelporziano, Divisione elaborazione dati, Direzione tecnica delle telecomunicazioni).

Il regolamento indica, in modo laconico, i poteri dei titolari degli incarichi dirigenziali. In genere essi hanno rilievo interno o si traducono, per lo più, in proposte di atti la cui firma è rimessa al Segretario generale. I titolari di incarichi non hanno, inoltre, significativi poteri di spesa, concentrati, invece, nelle mani del Segretario generale. Quest'ultimo può delegarli, sia pure entro limiti, contenuti, fissati dal regolamento di contabilità.

I direttori di un Servizio adottano i provvedimenti²⁵⁰ di competenza del Servizio o delle strutture interne che compongono tale Servizio; adottano e propongono, altresì, i provvedimenti idonei a migliorare l'organizzazione e l'efficienza dei servizi cui sono preposti, disponendo l'utilizzazione del personale assegnato (art. 85 c. 2 del regolamento del personale).

I consiglieri incaricati della vicarietà di un Servizio collaborano con il Capo del Servizio e lo sostituiscono in caso di assenza o di impedimento (art. 85 c.3 del regolamento del personale).

Con recenti modifiche del regolamento del personale volte a migliorare e a rafforzare l'efficienza organizzativa delle strutture del Segretariato generale, si è disposto che i responsabili delle aree funzionali dispongono di autonomia organizzativa nell'esercizio dell'attività del settore loro affidato secondo le direttive formulate dal Capo dell'Ufficio o del Servizio. Essi rispondono del buon andamento dell'area al Capo dell'Ufficio o del Servizio.

Tutti gli incarichi sono a tempo indeterminato.

La normativa non disciplina forme di responsabilità dirigenziale e la prassi sembrerebbe nel senso, semmai, della rotazione negli incarichi. Infine, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 129/1981 in poi, per i dipendenti delle amministrazioni degli Organi costituzionali sono ritenute escluse forme di responsabilità amministrativa e contabile²⁵¹.

²⁵⁰ L'uso del termine è improprio. Al riguardo occorre rinviare alla problematica della natura, se amministrativa o meno, delle funzioni svolte da tali apparati.

²⁵¹ N. Occhicupo, *Gli Organi costituzionali legibus soluti?*, In *Giurisprudenza italiana*, 1985, IV, p.123

3. L'amministrazione della Corte costituzionale

L'articolo 137 c. 2 della Costituzione rinvia ad una legge ordinaria la disciplina relativa al funzionamento della Corte Costituzionale. Da tale disposizione si fa derivare l'autonomia normativa primaria della Corte nell'ambito di ciò che attiene alle sue funzioni e nell'ambito dell'organizzazione e del funzionamento dei suoi apparati serventi.

In attuazione dell'art. 137, la legge 11 marzo 1953, n. 57 ha previsto che l'esercizio delle funzioni della Corte costituzionale sia disciplinato con regolamento approvato a maggioranza dei componenti della Corte, cd. regolamento maggiore, e che esista un apparato amministrativo di supporto all'Organo costituzionale.

Il regolamento maggiore, *Regolamento Generale della Corte costituzionale* del 20 gennaio 1966 e successive modificazioni, ha a sua volta rinviato a regolamenti interni - approvati dalla Corte su proposta dell'Ufficio di Presidenza, sentite le Commissioni competenti - l'ordinamento degli Uffici, le norme sullo stato giuridico ed economico del personale e la relativa pianta organica²⁵².

Con deliberazione del 10 febbraio 1984, modificata, da ultimo, con deliberazione del 16 dicembre 2004, la Corte ha adottato il *Regolamento dei Servizi e del Personale* (di seguito regolamento Servizi).

Secondo quanto previsto dal regolamento maggiore, nella Corte costituzionale vi sono i seguenti organi interni: il Presidente, l'Ufficio di Presidenza, la Commissione studi e regolamenti, la Commissione per la biblioteca, il Collegio per i giudizi in materia di impiego, la Commissione di disciplina, il Comitato di amministrazione della Cassa previdenza e assistenza.

La struttura di supporto, l'amministrazione della Corte, è disciplinata dall'art. 29 bis del regolamento maggiore e risulta costituita (*sic*) dal Segretario generale, dal Vice Segretario generale e dai Servizi e Uffici che sono: Servizio Biblioteca, Servizio cancelleria, Ufficio studi e massimario, Ufficio Ruolo, Ufficio affari generali e Personale, Servizio provveditorato, Servizio Ragioneria, Ufficio del Cerimoniale, Ufficio Stampa. Tale struttura "*compie tutti gli atti di amministrazione e gestione che non siano riservati alla Corte, all'Ufficio di Presidenza o al Presidente*".

È, infatti, opportuno rilevare che dall'esame del regolamento maggiore e da quello dei Servizi emerge un intreccio di poteri e di responsabilità di indirizzo e di gestione fra organi "politici" ed organi

²⁵² L'orientamento più accreditato, anche se il tema è oggetto di dibattito, e più seguito dalla dottrina è nel senso di ritenere i regolamenti della Corte fonti normative primarie a competenza riservata, subordinati solamente alla Costituzione e alle leggi costituzionali.

burocratici. Hanno significative competenze amministrative, in particolare, il Presidente²⁵³ e l'Ufficio di Presidenza²⁵⁴.

In considerazione di questa articolata distribuzione di poteri, l'assetto organizzativo della Corte è stato definito "stellare", con ciò intendendosi che il governo dell'apparato è frammentato e non vi è una chiara ripartizione di ruoli e di responsabilità tra organi politici e amministrazione²⁵⁵.

L'organizzazione e il funzionamento dei Servizi e degli Uffici sono disciplinati, salvo eccezioni, dall'Ufficio di Presidenza, su proposta del Segretario generale, previo parere delle competenti Commissioni (art. 17 c.2 regolamento Servizi).

Alla Corte costituzionale lavora personale di ruolo e personale scelto *intuitu personae* distaccato o meno da amministrazioni pubbliche²⁵⁶.

Di queste ultime due categorie di personale fanno parte il Segretario generale, il Vice segretario generale, gli Assistenti di studio dei giudici costituzionali, gli addetti alle segreterie del Presidente e dei giudici nonché altri soggetti incaricati di studi e consulenze.

Al personale di ruolo, di norma addetto ai Servizi e agli Uffici, si applicano le disposizioni regolamentari interne e, per quanto non

²⁵³ Il Presidente rappresenta la Corte. Sentito l'Ufficio di Presidenza può, per comprovate esigenze di servizio e al fine di conseguire obiettivi determinati, porre alle proprie dirette dipendenze singole unità operative del Servizio studi e massimario e dell'Ufficio del cerimoniale, determinandone le modalità d'impiego in relazione alla peculiarità dei compiti assegnati.

²⁵⁴ All'Ufficio di Presidenza spettano le seguenti funzioni:

1) esame e proposta del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo e degli indirizzi generali per la gestione finanziaria ed amministrativa, da sottoporre alla approvazione della Corte;

2) direttive per la gestione finanziaria e amministrativa in conformità agli indirizzi determinati dalla Corte;

3) trasferimenti di somme tra capitoli del bilancio, nelle ipotesi previste dal regolamento di contabilità e per i capitoli indicati in sede di bilancio, e prelevamenti dal fondo di riserva per spese impreviste;

4) approvazione di programmi di ristrutturazione e adeguamento degli immobili sede della Corte e dei relativi impianti e servizi;

5) nomine e incarichi dei responsabili preposti ai servizi e uffici della Corte;

6) deliberazione di procedere alla copertura di posti vacanti del personale di ruolo della Corte, approvazione dei bandi e nomina delle commissioni giudicatrici;

7) conferimento degli incarichi previsti dal regolamento dei servizi e del personale e richieste di comando, di distacco o di collocamento fuori ruolo di personale di pubbliche amministrazioni nei casi previsti dai regolamenti;

8) autorizzazione al personale, comunque in servizio presso la Corte, ad assumere incarichi estranei all'attività della Corte previsti dalle norme in vigore;

9) deliberazione di ogni altro atto attribuito espressamente all'Ufficio dai regolamenti della Corte.

²⁵⁵ V. C. D'Orta, F. Garella *L'Organizzazione interna*, in C. D'Orta, F. Garella cit., p. 205 e ss..

²⁵⁶ Sul personale della Corte costituzionale si v. F. Carinci, V. Tenore, *cit.*, p. 143 e ss.

diversamente disposto, le norme sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato (art. 29 regolamento Servizi). È da ritenere che si tratti di un rinvio che richiede uno specifico atto di recepimento, come per la Presidenza della Repubblica, a salvaguardia dell'autonomia normativa dell'Organo costituzionale.

I dipendenti di ruolo della Corte sono suddivisi in qualifiche funzionali. Ne sono regolate sei, con riferimento ai contenuti di professionalità costituiti dalla complessità del lavoro, dalla sfera di autonomia e dalla connessa responsabilità.

Anche nella Corte costituzionale non esiste una vera e propria qualifica dirigenziale ed è prevista l'attribuzione di incarichi di direzione, o di livello equiparato per l'approfondimento di particolari questioni, a personale di ruolo della Corte ovvero a personale esterno.

Per quel che concerne i dipendenti di ruolo, possono accedere agli incarichi dirigenziali gli appartenenti alla sesta qualifica funzionale, in cui si entra mediante concorso pubblico di secondo grado.

Al personale della sesta qualifica, ripartito in due profili Consigliere e Ragioniere, competono *“funzioni di organizzazione e di direzione amministrativa degli uffici, di documentazione ed assistenza nelle attività processuali, di studio e di ricerca per la prestazione di servizi alla Corte, ai suoi organi e ai suoi componenti”*. Tali funzioni richiedono preparazione professionale a livello universitario e comportano *“autonome determinazioni dei processi formativi ed attuativi, in ordine agli obiettivi e agli indirizzi imposti, con connessa responsabilità per i risultati conseguiti”* (art. 31 regolamento dei Servizi).

Dopo tre anni di permanenza nella qualifica e superato un apposito corso di formazione professionale, i funzionari sono ammessi a una verifica di professionalità superata la quale ottengono anche una progressione retributiva.

Il superamento della verifica è l'unico requisito esplicitato nella normativa per avere un incarico di direzione di un Ufficio o di un Servizio (art. 43 regolamento servizi).

Il regolamento servizi non prende esplicitamente in considerazione la possibilità di comandi o di distacchi di personale in amministrazioni nazionali, europee o internazionali, e, a quanto risulta, l'ipotesi è assai rara²⁵⁷. È ipotizzabile, al riguardo, il riferimento alle norme sull'impiego pubblico.

²⁵⁷ Risulta il caso di un funzionario della Corte che ha svolto l'incarico di Capo ufficio legislativo del Ministro per gli Affari regionali.

3.1. Il Segretario Generale

Il Segretario generale può essere scelto tra i magistrati ordinari o amministrativi o equiparati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Cassazione o equiparato, gli avvocati dello Stato, con anzianità di ruolo corrispondente alle qualifiche delle categorie equiparate, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari di ruolo di prima fascia; la scelta può ricadere anche tra estranei alla pubblica Amministrazione con esperienza nel settore pubblico o privato adeguata alle funzioni da svolgere.

La nomina spetta al *plenum* della Corte Costituzionale sulla base di designazioni effettuate da ciascun membro e comunicate alla Corte, appositamente convocata, con preavviso di almeno dieci giorni. La Corte procede alla votazione in altra seduta indetta per una data non anteriore a dieci giorni. Il Segretario generale è nominato con il voto favorevole di due terzi dei giudici.

L'incarico può essere conferito, per una durata sino a tre anni e può essere rinnovato dal Collegio, sempre a maggioranza di due terzi, purché la durata complessiva non superi i sette anni. La revoca può essere effettuata, prima della scadenza, per gravi motivi, dalla Corte, con la stessa maggioranza, su proposta dell'Ufficio di Presidenza.

Se scelto tra personale delle pubbliche amministrazioni, il Segretario generale viene collocato in posizione di fuori ruolo o comando. Se nominato tra personale esterno, è assunto a contratto, ed è soggetto a tutti i doveri e alle incompatibilità previste per il personale di ruolo della Corte.

L'art. 13 del regolamento Servizi elenca le funzioni Segretario generale:

Egli:

- assiste la Corte, l'Ufficio di Presidenza ed il Presidente nella predisposizione e nello svolgimento dei lavori attinenti all'organizzazione ed al funzionamento della Corte stessa, ad esclusione delle funzioni giurisdizionali;
- cura i rapporti con le Segreterie generali della Presidenza della Repubblica, della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché con gli analoghi uffici della Presidenza del Consiglio e degli altri organi ed enti di rilevanza costituzionale;
- cura i rapporti con gli organi di garanzia costituzionale di altri Paesi;
- partecipa, senza diritto di voto, riferendo sui singoli affari, alle adunanze dell'Ufficio di Presidenza, ne redige il verbale e provvede alla conservazione degli atti;
- cura gli adempimenti preparatori delle riunioni dell'Ufficio di Presidenza e della Corte in sede non giurisdizionale;

- cura la pubblicazione, ove prescritta, delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza e della Corte e dei provvedimenti amministrativi del Presidente;
- propone al Presidente ed all'Ufficio di Presidenza l'adozione di provvedimenti attinenti all'amministrazione della Corte;
- propone alla Commissione per gli studi e per i regolamenti l'adozione di norme regolamentari della Corte e partecipa, senza diritto di voto, alle riunioni della Commissione sulle proposte concernenti norme regolamentari;
- sovrintende all'attività di tutti i Servizi e gli Uffici, vigilando sul buon andamento degli stessi e sulla disciplina di tutto il personale in servizio alla Corte;
- sottopone al Presidente tutti gli atti di sua competenza ad esclusione di quelli riguardanti l'attività giurisdizionale, e vi appone, quando prescritto, la propria firma;
- ha la rappresentanza legale dell'amministrazione, e, salvo che non sia diversamente previsto, ha la firma degli atti a rilevanza esterna non riservati al Presidente, e può delegarla ai funzionari preposti alla direzione di Servizi ed Uffici;
- adempie ad ogni altro compito previsto dai regolamenti della Corte o che gli sia affidato dalla Corte, dall'Ufficio di Presidenza o dal Presidente.

Per quanto riguarda la responsabilità dirigenziale, la normativa non è esplicita, L'unico riferimento in proposito è indicato nella disposizione sulla revoca dell'incarico che, come visto, può avvenire per gravi motivi, tuttavia non meglio specificati.

3.2 Il Vice segretario generale

Il Vice Segretario generale collabora con il Segretario generale, lo sostituisce in caso di assenza o impedimento ed esercita le funzioni specificamente delegategli dal Segretario generale, che ne informa l'Ufficio di Presidenza.

Secondo quanto si evince dal regolamento servizi (art. 15), la nomina del Vice segretario generale è eventuale e, quando avviene, è effettuata dalla Corte su proposta del Segretario generale. L'incarico ha durata triennale, può essere rinnovato, sempre su proposta del Segretario generale, una sola volta per un periodo non superiore al triennio e può essere revocato per gravi motivi.

L'incarico cessa, comunque, alla scadenza di quello del Segretario generale.

Il Vice Segretario generale può essere scelto fra personale di ruolo o non di ruolo della Corte, all'interno di tre categorie:

- funzionari incaricati della direzione dei Servizi ed Uffici della Corte;

- magistrati ordinari o amministrativi o equiparati (con qualifica non inferiore a quella di magistrato di appello o corrispondente ad essa), avvocati dello Stato (con anzianità di ruolo corrispondente alle qualifiche delle categorie equiparate), dirigenti dello Stato o equiparati;
- estranei alla pubblica Amministrazione con esperienza nel settore pubblico o privato adeguata alle funzioni da svolgere.

Se scelto fra i funzionari della Corte, il Vice Segretario generale mantiene anche la direzione del Servizio o dell'Ufficio e può esserne esonerato solo con delibera dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Segretario generale; se scelto fra appartenenti alla pubblica amministrazione, deve essere collocato in posizione di fuori ruolo o comando; se tra estranei all'amministrazione è assunto a contratto ed è soggetto a tutti i doveri e alle incompatibilità previste per il personale di ruolo della Corte.

Forme di responsabilità "dirigenziale" si configurano negli stessi termini visti sopra per il Segretario generale.

3.3. Gli incarichi di direzione dei Servizi e degli Uffici

Di norma, gli incarichi di direzione dei servizi (Biblioteca, Cancelleria, Studi e Massimario, Affari generale e personale, Provveditorato ragioneria) sono attribuibili a funzionari appartenenti alla sesta qualifica funzionale che abbiano superato la verifica di incremento di professionalità (art. 31 regolamento Servizi). Ogni incarico è conferito con decreto del Presidente - previa delibera dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Segretario generale -, ha durata triennale e può essere revocato prima della scadenza per gravi motivi con procedimento analogo a quello disciplinato per la nomina (art. 43 regolamento Servizi).

Gli incarichi di direzione di taluni Uffici hanno una regolamentazione speciale e possono essere attribuiti anche ad esterni o a dipendenti della quinta qualifica.

Chi ha i requisiti previsti per la nomina ad assistente di studio può avere l'incarico di direzione dell'Ufficio Ruolo (art. 21 c. 4 regolamento Servizi).

L'incarico di Capo Ufficio del cerimoniale può essere conferito a dipendenti di ruolo con qualifica funzionale non inferiore alla quinta ovvero a dipendenti di amministrazioni pubbliche o di Organi costituzionali appartenenti alla ex carriera direttiva o alle corrispondenti qualifiche funzionali in posizione di fuori ruolo o di comando. Questo incarico ha una durata massima biennale rinnovabile (art. 25 c.2 regolamento Servizi).

L'incarico di Capo Ufficio stampa può essere attribuito a dipendenti di ruolo con qualifica funzionale non inferiore alla quinta ovvero a dipendenti di amministrazioni pubbliche appartenenti alla ex carriera direttiva o alle corrispondenti qualifiche funzionali in posizione di fuori ruolo o di

comando, ovvero a giornalisti professionisti con contratto giornalistico a termine ovvero a persone in possesso di adeguate professionalità mediante conferimento di incarico di collaborazione coordinata e continuativa (26 c.2 e 3). Le funzioni di capo Ufficio stampa sono conferite previa delibera dell'Ufficio di Presidenza.

La normativa non detta una specifica disciplina dei poteri dei direttori delle strutture burocratiche. Dall'interpretazione delle norme relative al Segretario generale si desume che si tratta per lo più di poteri di organizzazione, senza proiezione esterna. Quest'ultima è riservata agli atti – peraltro individuati in via residuale rispetto alla competenza generale del Presidente della Corte – del Segretario generale che, con una specifica delega può però rimetterli ai direttori dei Servizi.

Non è delineata una specifica responsabilità dirigenziale ma è previsto, genericamente, che anche questi incarichi direttivi possano essere revocati per gravi motivi.

3.4. Gli Assistenti di studio

Di difficile inquadramento sistematico è la figura degli Assistenti di studio dei giudici costituzionali, di cui si dà conto in questa sede in quanto assimilabile a quella di soggetti investiti di attività di studio e di alta consulenza con incarichi dirigenziali previsti in altri Organi costituzionali e nella dirigenza pubblica disciplinata dal dlgs. 165/2001.

Gli Assistenti di studio non fanno parte del personale di ruolo della Corte. Si tratta di persone in possesso di particolare qualificazione professionale che svolgono compiti di supporto ai giudici nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, in prevalenza di istruttoria, analisi e approfondimento di questioni giuridiche.

Ogni giudice può avere non più di tre Assistenti di studio mentre al Presidente ne spettano quattro.

L'incarico è affidato a magistrati ordinari o delle giurisdizioni amministrative, a professori, ricercatori e assistenti universitari, a studiosi in possesso del titolo di dottore di ricerca o titoli equipollenti conseguiti in Università straniere²⁵⁸.

Al conferimento dell'incarico si procede con decreto del Presidente della Corte, previa delibera dell'Ufficio di Presidenza, su designazione del Giudice interessato; l'incarico cessa al venir meno dei requisiti prescritti per la nomina ovvero al termine del mandato del Giudice costituzionale. In caso di assegnazione dell'Assistente ad altro giudice, l'incarico non può, comunque, eccedere i nove anni. La prassi, tuttavia, si discosta dalle norme. La Corte costituzionale, ad esempio, sembra avallare la possibilità di

²⁵⁸ In quest'ultimo caso l'incarico è attribuito con un contratto annuale rinnovabile.

rinnovo dell'incarico, sul presupposto che la disposizione regolamentare sulla durata degli incarichi tace sul punto²⁵⁹.

4. Il Parlamento

L'amministrazione della Camera dei Deputati e quella del Senato della Repubblica sono, mutuando quanto previsto dall'art. 1 del Regolamento del personale del Senato, le strutture di supporto all'esercizio dell'attività parlamentare e in tale ambito sono al servizio dell'Istituzione parlamentare, dei suoi Organi nonché dei deputati e dei senatori.

L'organizzazione interna e lo svolgimento delle funzioni dell'amministrazione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sono disciplinate in appositi regolamenti, cd. regolamenti minori o amministrativi, che costituiscono il nucleo di quello che è stato definito il "diritto parlamentare amministrativo"²⁶⁰. Essi sono espressione della riserva di competenza autorganizzatoria attribuita dalla Costituzione alle assemblee legislative e la loro previsione è contenuta nei Regolamenti generali dei due rami del Parlamento²⁶¹.

L'assetto organizzativo delle due Camere è caratterizzato dalla presenza di organi di natura politica - Presidente, Ufficio di Presidenza, Collegio dei Questori - che, a seconda dei casi, hanno, oltre a poteri di indirizzo e di controllo, competenze più propriamente amministrative sia in materia di organizzazione degli uffici e di gestione del personale sia in materia finanziaria e contrattuale. Accanto ad essi vi sono di organi misti, con prevalenti funzioni di indirizzo, di vigilanza e consultive, e il vero e proprio apparato burocratico servente.

Nei due rami del Parlamento, a differenza di quanto avviene nella Presidenza della Repubblica e nella Corte Costituzionale, tutte le funzioni degli apparati serventi dell'Organo costituzionale, siano esse rientranti nell'area dell'alta consulenza, siano invece quelle strumentali, sono svolte esclusivamente da personale stabile²⁶², di ruolo, assunto per pubblico concorso, "professionalmente obbligato alla piena imparzialità rispetto alle componenti politiche dell'organo parlamentare"²⁶³. Per questo la dottrina

²⁵⁹ Cfr. delibera CSM del 24 aprile 2002 "Assistente di studio del giudice costituzionale. Disciplina del fuori ruolo organico magistratura", in www.csm.it.

²⁶⁰ A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 28.

²⁶¹ La letteratura sul tema è vasta. Si rinvia alla bibliografia richiamata da M. Midiri, *Sull'autonomia organizzativa degli Organi costituzionali: La prassi recente*, cit., p. 435 e ss.

²⁶² A parte va considerato il personale degli apparati serventi dei Gruppi parlamentari e gli assistenti dei singoli deputati e senatori. In entrambi i casi si tratta di personale che non svolge funzioni proprie dell'Organo costituzionale.

²⁶³ Sulla burocrazia parlamentare v. *Burocrazia parlamentare, funzioni garanzie e limiti*, cit., in particolare E Cheli, *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, p. 17 e ss. e, per i

qualifica gli apparati di Camera e Senato a “struttura unitaria”, a differenza di quelli della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale qualificati a “struttura duale”²⁶⁴.

Anche in queste amministrazioni è disciplinato un sistema di incarichi dirigenziali attribuibili ai funzionari.

4.1 L'amministrazione della Camera dei Deputati

In base a quanto previsto dal Regolamento dei Servizi e del Personale²⁶⁵ (di seguito Regolamento), la struttura burocratica della Camera dei deputati è suddivisa in Servizi e negli Uffici della Segreteria generale²⁶⁶.

I Servizi sono definiti “strutture competenti per lo svolgimento di attività finali omogenee; essi sono dotati di autonomia funzionale e gestionale, sia pure entro limiti definiti da regolamenti interni” (art. 12 c.1 Regolamento). Essi sono: Servizio Amministrazione; Servizio Assemblea, Servizio Biblioteca, Servizio Bilancio dello Stato; Servizio Commissioni, Servizio per le Competenze dei parlamentari, Servizio per il Controllo amministrativo, Servizio per il Controllo parlamentare; Servizio per la Gestione amministrativa, Servizio Informatica; Servizio per i Lavori e i beni architettonici, Servizio del Personale; Servizio Prerogative e Immunità; Servizio rapporti internazionali; Servizio Resoconti; Servizio per la Sicurezza; Servizio Studi; Servizio Tesoreria, Servizio per i Testi normativi (art. 17 Regolamento).²⁶⁷

Gli Uffici della Segreteria generale hanno livelli di autonomia minore, sono posti alle dirette dipendenze del Segretario generale e sono definiti “strutture competenti per lo svolgimento di attività riferite direttamente alle funzioni del Segretario generale. Essi sono dotati di autonomia gestionale nei limiti definiti dal regolamento sul personale e dalle altre disposizioni interne” (art. 12 c.3 Regolamento). In base all'art. 36 del Regolamento, gli Uffici della Segreteria generale sono i seguenti: Ufficio Affari generali, Ufficio del Cerimoniale, Ufficio Commissioni d'inchiesta, di vigilanza e controllo, Ufficio Pubblicazioni e relazioni con il pubblico, Ufficio Rapporti con l'Unione europea, Ufficio del Regolamento, Ufficio Stampa²⁶⁸.

tratti storici, M. Pacelli, p. 90 e ss. ; F. Carinci, V. Tenore, *cit.* p. 177 e ss., C. D'Orta, F. Garella, *cit.*, p. 218 e ss.;

²⁶⁴ C. D'Orta, F. Garella, *L'organizzazione interna*, in C. D'Orta, F. Garella, *cit.* p. 165

²⁶⁵ Il testo è quello pubblicato sul sito della Camera, www.Camera.it, comprensivo delle modificazioni apportate dall'Ufficio di Presidenza sino al 30 luglio 2004.

²⁶⁶ Mentre si licenziavano le bozze del presente studio, è stata pubblicata *La Relazione sullo stato dell'amministrazione della Camera dei Deputati*, in www.Camera.it, che costituisce una preziosa fonte di informazioni sull'assetto organizzativo dell'apparato servente della Camera dei Deputati e sulle prospettive di riforma.

²⁶⁷ Negli articoli da 18 a 35 del Regolamento sono specificate le competenze proprie di ciascuna struttura.

²⁶⁸ Le competenze degli Uffici sono definite nell'articolo 36 del Regolamento sui Servizi

All'interno degli Uffici della Segreteria generale e dei Servizi possono essere individuati sia ulteriori articolazioni organizzative, uffici, oppure i cd. incarichi di coordinamento per la realizzazione di specifici progetti, attività e programmi (art 12 cc. 3, 4, 6 Regolamento).

Oltre agli Uffici ed ai Servizi, si aggiunge l'Avvocatura, che cura la consulenza giuridica e legale per gli organi della Camera e per il Segretario generale, al cui vertice è posto un consigliere parlamentare con la qualifica di Capo Servizio, nonché l'Archivio storico.

I dipendenti della Camera sono ordinati in cinque livelli funzionali-retributivi in relazione ai diversi compiti attribuiti, individuati con riferimento ai contenuti di professionalità costituiti dalla complessità del lavoro, dalla sfera di autonomia e dalla connessa responsabilità (Art. 40 Regolamento).

Ciascun livello, il primo è il più basso, comprende equivalenti ma distinte, professionalità. La dotazione organica di ciascun livello, per ciascuna professionalità, è determinata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, sentito il Comitato per gli affari del personale, ed è indicata in apposita tabella emanata con decreto del Presidente della Camera.

4.1.1. I consiglieri parlamentari e gli incarichi

Gli incarichi per la direzione delle strutture organizzative interne ovvero equiparati per l'espletamento di particolari funzioni possono essere attribuiti solamente a funzionari appartenenti alla quinta qualifica funzionale, i Consiglieri²⁶⁹.

Secondo quanto stabilito dal Regolamento, spetta a tutti gli appartenenti al quinto livello lo svolgimento delle seguenti funzioni²⁷⁰:

- a) l'organizzazione e la direzione amministrativa;
- b) la revisione e il controllo, riferiti alle procedure amministrative e contabili;
- c) la certificazione;
- d) la consulenza procedurale, di studio e di ricerca per la prestazione di servizi alla Camera, ai suoi organi e ai suoi componenti;
- e) l'assistenza giuridico-legale;
- f) l'organizzazione e la direzione delle attività amministrative connesse alle relazioni istituzionali con enti nazionali e internazionali.

A tutti i Consiglieri parlamentari è riconosciuta autonomia nella ideazione delle formule di lavoro e dei moduli organizzativi idonei al conseguimento degli obiettivi, nonché nella individuazione di soluzioni adeguate. Essi sono responsabili per le soluzioni individuate e le decisioni

²⁶⁹ I consiglieri parlamentari sono distinti per le seguenti professionalità: generale, di stenografia, di biblioteca, tecnica.

²⁷⁰ Art. 41 del Regolamento

assunte in relazione al singolo servizio prodotto e all'efficienza complessiva dell'unità di lavoro (art. 41).

Alla qualifica di Consigliere parlamentare si accede solamente mediante pubblico concorso, in parte riservato al personale della Camera (art. 51 cc. 2 e 4), in possesso di una laurea specialistica. La progressione in carriera e quella retributiva avvengono per anzianità, a seguito di verifiche di professionalità, la prima dopo tre anni di effettiva permanenza nella qualifica, la seconda dopo nove anni (art. 57 c. 1, 2 e 4 Regolamento).

Il superamento delle verifiche di professionalità è presupposto necessario per il conferimento di incarichi di direzione.

Oltre a tali verifiche, è disciplinato anche un sistema di valutazione annuale sia delle prestazioni professionali²⁷¹ - con lo scopo primario di ottenere la migliore partecipazione dei singoli al raggiungimento degli obiettivi dell'Istituto - sia delle capacità potenziali (Art. 59).²⁷² Le valutazioni sulle capacità potenziali sono “*considerate*” ai fini della “*discrezionale*” attribuzione degli incarichi di consigliere Capo Servizio, Capo Ufficio della Segreteria generale, Titolare di incarico individuale e degli altri incarichi di coordinamento di livello equiparato (art. 59 c.5 Regolamento) che, in sostanza, costituiscono il cuore degli incarichi dirigenziali presso la Camera dei Deputati.

Per i titolari degli incarichi non sono disciplinate forme di responsabilità dirigenziale. Gli incarichi possono, però, essere revocati con deliberazioni motivate dell'Ufficio di Presidenza.

Le norme in materia di bilancio e sui controlli delle spese sono contenute in appositi regolamenti interni, approvati dall'Ufficio di Presidenza della Camera. In particolare, le materie della gestione finanziaria, contabile e patrimoniale, come anche dei contratti e dei collaudi, sono disciplinate dal Regolamento di amministrazione e contabilità, che

²⁷¹ Il rapporto di valutazione sulle prestazioni professionali descrive preliminarmente, alla luce delle funzioni dell'unità organizzativa nonché degli obiettivi e del livello complessivo di prestazioni professionali in essa perseguiti, gli ordinari ambiti di competenza professionale e responsabilità del dipendente e gli eventuali incarichi particolari a lui affidati nell'anno precedente. Esso esprime inoltre una valutazione mediante formule standardizzate riferite a distinte aree di giudizio fra cui: competenza professionale e capacità tecnica, quantità e qualità del lavoro svolto (rendimento), capacità e contributo organizzativo e di gestione delle risorse, osservanza dei doveri d'ufficio e integrazione personale nell'organizzazione. L'insieme delle valutazioni espresse per le diverse aree di giudizio determina la valutazione complessiva annuale sulle prestazioni. I rapporti di valutazione sono redatti a) relativamente ai consiglieri Capi Servizio o Capi Ufficio della Segreteria generale o Titolari di incarico individuale, dal Segretario generale; b) relativamente ai consiglieri, dal competente consigliere Capo Servizio o Capo Ufficio della Segreteria generale o Titolare di incarico individuale;

²⁷² Il rapporto sulle capacità potenziali reca, in forma discorsiva, valutazioni, correlate a criteri di giudizio predefiniti e riferiti alle peculiarità dei diversi livelli e professionalità, sulla attitudine del dipendente ad essere impiegato in ambiti di competenza e responsabilità diversi o più complessi ovvero in funzioni di coordinamento e direttive.

detta altresì le norme concernenti la progettazione, esecuzione, direzione e accertamento della regolare esecuzione dei lavori della Camera dei deputati. Da tale normativa²⁷³ si evince che i titolari di incarichi dirigenziali hanno limitati poteri di spesa.

I consiglieri parlamentari possono, a domanda, essere distaccati a prestare servizio presso Organi costituzionali o presso amministrazioni ed altri organismi pubblici nazionali, comunitari o internazionali che ne abbiano fatto richiesta, per un periodo complessivamente non superiore a sei anni, anche non continuativi, nel corso della carriera, ovvero per un periodo continuativo anche superiore in relazione alle esigenze di funzionamento dell'organo, organismo od amministrazione presso cui è operato il distacco, ma comunque non eccedente complessivamente otto anni (art. 86 regolamento).

Il distacco, che può essere disposto dall'Ufficio di Presidenza per non più di dieci consiglieri contestualmente, è subordinato al superamento della seconda verifica di incremento della professionalità e deve essere finalizzato allo svolgimento di funzioni o mansioni rientranti fra quelle proprie del quinto livello. L'autorizzazione può essere negata, con deliberazione motivata, in relazione a specifiche esigenze dell'Amministrazione.

Come anticipato, anche alla Camera dei Deputati, così come alla Corte costituzionale, la gestione amministrativa è affidata a organi burocratici ma anche ad organi di natura politica (Collegio dei Questori ed Ufficio di Presidenza).

4.1.2. Il Segretario Generale

Il Segretario generale è l'organo burocratico di vertice e può essere scelto solamente tra funzionari della Camera con particolari requisiti di servizio.

È nominato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Presidente, tra i Vicesegretari generali, i Consiglieri con funzioni di Capo Servizio ovvero i Consiglieri parlamentari che abbiano superato da almeno sei anni la verifica di incremento di professionalità.

L'Ufficio di Presidenza può, con deliberazione motivata, adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, su proposta del Presidente della Camera, disporre la revoca dall'incarico di Segretario generale.

Il trattamento economico del Segretario generale è determinato dall'Ufficio di Presidenza.

L'art. 7 del Regolamento elenca le principali attribuzioni del Segretario generale. Egli, tra l'altro,:

- cura la preparazione dei lavori parlamentari ed assiste il Presidente durante le sedute della Camera e del Parlamento in seduta comune;

²⁷³ Il regolamento in questione non risulta pubblicato.

- tiene i rapporti con la Presidenza della Repubblica, con il Senato, con la Presidenza del Consiglio e con i Ministri;
- redige i verbali dell'Ufficio di Presidenza, della Giunta per il Regolamento, della Conferenza dei Presidenti di Gruppo;
- provvede alla conservazione degli atti delle sedute segrete;
- riceve la proclamazione degli eletti da parte degli uffici centrali, nonché le proteste e i reclami elettorali;
- partecipa alle sedute dell'Ufficio di Presidenza ed ha voto consultivo;
- risponde al Presidente di tutti i Servizi ed Uffici. A tal fine esercita funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo di tutta l'attività dell'Amministrazione e può assumere la diretta trattazione di singole questioni;
- ha la rappresentanza legale dell'Amministrazione;
- è il Capo del personale e ne cura la disciplina;
- propone al Presidente l'assegnazione ai singoli Servizi dei consiglieri con funzioni di Capo Servizio ed il loro trasferimento da un Servizio all'altro;
- assegna il personale ai vari Servizi ed Uffici;
- sottopone al Presidente i decreti e tutti gli atti di competenza del Presidente stesso e vi appone, quando occorre, la propria firma;
- predispone annualmente per l'Ufficio di Presidenza la relazione sullo stato dell'Amministrazione;
- dirige e cura le pubblicazioni della Camera.

Con riferimento ad esigenze dell'Amministrazione, egli può delegare, per singoli atti, proprie funzioni a consiglieri Capi Servizio in materie attinenti alle loro competenze.

Per assicurare l'unità di indirizzo dell'Amministrazione, il Segretario generale organizza riunioni periodiche con i Vicesegretari generali, con i consiglieri Capi dei Servizi e degli Uffici della Segreteria generale nonché con i titolari di incarichi individuali competenti in relazione agli argomenti da trattare, e stabilisce, con apposita circolare le modalità di raccordo e di collaborazione fra i Servizi e gli Uffici della segreteria generale, definendone gli ambiti di rispettiva competenza in relazione ad attività che possono comportare l'intervento di più strutture (artt. 8 c. 5 e 16 c.1 Regolamento).

4.1.3. I Vicesegretari generali

Il Segretario generale è coadiuvato da non più di cinque Vicesegretari generali (art. 8 Regolamento) scelti tra i consiglieri della Camera che abbiano superato da almeno quattro anni la seconda verifica di incremento di professionalità e nominati con decreto del Presidente, su proposta del Segretario generale, previa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza. Non sono indicati altri criteri per la scelta dei Vicesegretari.

Essi svolgono, su delega del Segretario generale, funzioni di coordinamento riferite a settori organici di attività dell'Amministrazione, ferme restando le attribuzioni dei consiglieri Capi dei Servizi, degli Uffici della Segreteria generale e dei titolari di incarichi individuali. L'individuazione dei settori organici di competenza dei Vicesegretari è effettuata dal Segretario generale avendo come parametri di riferimento le aree relative all'attività di assistenza legislativa, quella di documentazione, quella amministrativa nonché in relazione "alle altre aree di intervento istituzionale dell'amministrazione" (art. 8 c.2 Regolamento).

Il Segretario generale può delegare ai Vicesegretari generali l'organizzazione e la cura di specifiche iniziative e progetti che investano le competenze di più Servizi o Uffici della Segreteria generale, ferma restando la facoltà di riservare a sé il coordinamento di determinate attività nonché di avocare la trattazione di singole questioni.

4.1.4. I Capi dei Servizi

L'incarico di Capo Servizio è *discrezionalmente* attribuito, con decreto del Presidente, previa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Segretario generale, a consiglieri parlamentari che abbiano superato da almeno due anni la seconda verifica di incremento di professionalità. Le funzioni possono essere revocate con deliberazione motivata dell'Ufficio di Presidenza adottata a maggioranza assoluta dei componenti, su proposta del Segretario generale (art.9 Regolamento).

Il consigliere con funzioni di Capo Servizio dirige, coordina ed è responsabile di un Servizio, ne programma gli obiettivi in relazione alle esigenze generali dell'Amministrazione riscontrandone l'attuazione. Allo stesso spetta "*assicurare l'unitarietà del Servizio mediante l'equilibrato utilizzo delle risorse e l'omogeneità dei metodi e dei prodotti*" (art. 9 c.2 Regolamento).

A questo fine, il Capo Servizio convoca periodicamente riunioni di servizio nelle quali informa i dipendenti degli obiettivi da raggiungere, ne ascolta il parere circa le modalità organizzative ed esecutive e comunica le direttive impartite. Di tali riunioni riferisce al Segretario generale.

Rimane salva la facoltà del Segretario generale di delegare i Capi servizio al compimento di singoli atti ovvero allo svolgimento di funzioni in materie attinenti alle loro competenze.

4.1.5. I Consiglieri Capi degli Uffici della Segreteria generale

Alla direzione degli Uffici della Segreteria generale, sono preposti, con autonoma determinazione del Segretario Generale, Consiglieri parlamentari che abbiano superato entrambe le verifiche di professionalità (art.13 c.1 e 46 c.7 Regolamento). Essi collaborano alla direzione e al

coordinamento delle attività organizzate nell'ambito della Segreteria generale in conformità agli indirizzi del Segretario generale, nei confronti del quale sono direttamente responsabili.

4.1.6. Gli incarichi individuali

L'art. 37 del Regolamento disciplina i cd. incarichi individuali equiparati agli incarichi di Capo Ufficio della Segreteria generale. Essi sono affidati, con determinazione del Segretario generale, a Consiglieri parlamentari che abbiano superato entrambe le verifiche di incremento di professionalità.

Alcuni incarichi sono direttamente individuati dalla disposizione citata e si tratta degli incarichi di responsabile della Segreteria degli organi per la tutela giurisdizionale, della Segreteria del fondo di previdenza per il personale e della struttura preposta alla sicurezza e la tutela della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Altri possono essere istituiti, in riferimento a specifiche esigenze organizzative, con decreto del Presidente della Camera, su proposta del Segretario generale. In tal caso possono essere anche incarichi temporanei e sono posti alle dirette dipendenze del Segretario generale.

4.1.7. I titolari di uffici o di incarichi di coordinamento equiparati

All'interno dei Servizi e degli Uffici della Segreteria generale possono essere individuati livelli organizzativi ulteriori in relazione alla specificità di ciascun Servizio o Ufficio della Segreteria generale.

Si tratta:

a) di articolazioni strutturali competenti per lo svolgimento di attività omogenee che prendono il nome di uffici o di unità operative in relazione al grado di ampiezza e complessità delle attività svolte. Le unità operative sono costituite all'interno di uffici ovvero sono poste alle dirette dipendenze del consigliere Capo del Servizio o Capo dell'Ufficio della Segreteria generale oppure di un Titolare di incarico individuale.

b) di incarichi di coordinamento orizzontale, riferito a determinati profili delle attività o dell'organizzazione del Servizio o dell'Ufficio della Segreteria generale;

c) di incarichi di coordinamento di progetti o di attività finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi, anche a carattere temporaneo.

Questi ultimi due tipi di incarichi possono essere di livello equiparato a quello degli uffici o a quello delle unità operative.

Agli uffici costituiti nei Servizi e negli Uffici e agli incarichi di coordinamento ad essi equiparati sono preposti Consiglieri parlamentari che abbiano superato entrambe le verifiche di professionalità (art. 13 Regolamento).

Tale preposizione avviene su disposizione del Segretario generale, autonomamente per gli Uffici della Segreteria generale, ovvero su proposta dei Consiglieri responsabili, per i Servizi. Il Segretario generale può revocare l'incarico; in caso di ufficio o di incarico di coordinamento di livello equiparato dipendente da un Servizio, per la revoca è necessario il conforme parere del consigliere Capo Servizio competente (art. 46 c.7 Regolamento). I Consiglieri Capi ufficio o Titolari di incarico di coordinamento di livello equiparato possono, su determinazione del consigliere Capo Servizio, avere il compito di sostituire il Capo Servizio, in caso di assenza o di impedimento, nell'ambito del Servizio medesimo.

4.2 L'amministrazione del Senato

Il Regolamento del Senato, all'art. 166, stabilisce che gli uffici del Senato dipendono dal Segretario generale, che ne risponde al Presidente, e che la pianta organica, le competenze, le attribuzioni degli uffici e tutte le norme regolatrici del personale del Senato sono stabilite da apposito regolamento approvato dal Consiglio di Presidenza. Nel dicembre del 2003 tale Consiglio ha adottato il *T.U. delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il Senato della Repubblica* (di seguito Regolamento).

L'amministrazione del Senato della Repubblica è articolata in unità operative, Uffici, Servizi ed Aree istituiti con deliberazione del Consiglio di Presidenza.

Le unità operative sono articolazioni organizzative nelle quali l'attività di più dipendenti è coordinata per lo svolgimento di uno o più compiti o per il perseguimento di specifici obiettivi.

Gli Uffici costituiscono le unità organizzative mediante le quali "l'amministrazione svolge i propri compiti" e sono posti di norma all'interno di un Servizio.

Il Servizio costituisce una struttura dotata di autonomia funzionale e comprende più Uffici caratterizzati da omogeneità di fini e di attribuzioni.

Le Aree, che attualmente sono tre, raggruppano più Servizi per coordinarne l'attività al fine di una piena e coerente attuazione degli indirizzi dell'Amministrazione²⁷⁴.

²⁷⁴ Rientrano nella prima Area i seguenti Servizi: Servizio Commissioni permanenti e speciali, Servizio Commissioni bicamerali e monocamerali d'inchiesta, Servizio Bilancio, Servizio Assemblea, Servizio Qualità atti normativi, Servizio Studi, Servizio Prerogative e immunità; nella seconda Area: Servizio del Personale, Provveditorato, Servizio Tecnico immobiliare, Servizio competenze dei Parlamentari, Servizio Ragioneria, Servizio Informatica; nella terza Area: Servizio Affari Internazionali, Biblioteca, Questura e Cerimoniale Resoconti e Comunicazioni istituzionale

L'ordinamento del personale è articolato in cinque carriere che, dalla più elevata, sono: consiglieri, stenografi, segretari, coadiutori, assistenti.

Il regolamento di organizzazione prevede, all'art. 30, che al personale del Senato si applichino, in quanto non diversamente disposto, le norme sullo Stato giuridico degli impiegati civili dello Stato.

4.2.1. I consiglieri parlamentari e gli incarichi

Al Senato, al pari della Camera dei Deputati, la direzione di strutture e gli incarichi dirigenziali sono affidati a personale appartenente alla carriera dei consiglieri (art. 23 Regolamento).

Quest'ultima comprende due qualifiche che, secondo quanto esplicitato dall'art. 10 c.1 del regolamento sono, in linea gerarchica: Segretario Generale e Consigliere parlamentare. La qualifica di Consigliere si articola in tre fasce stipendiali.

Anche al Senato sono previste misure di valutazione della capacità e delle potenzialità dei dipendenti. L'unico a essere esplicitamente esente da queste valutazioni è il Segretario generale.

La valutazione è alla base della progressione economica e professionale. Per tutto il personale, la promozione dalla prima alla seconda fascia stipendiale e dalla seconda alla terza è disposta dal Segretario Generale dopo dodici anni di permanenza rispettivamente nella prima e nella seconda fascia stipendiale a condizione che vi sia stato un esito positivo della valutazione (art. 21 e 22 Regolamento).

I Consiglieri parlamentari appartenenti alla seconda o alla terza fascia stipendiale possono accedere agli incarichi di: Segretario generale, Vice segretario generale, Direttore di servizio e Capo Ufficio.

I titolari di incarichi hanno limitati poteri di spesa, in gran parte attribuiti al Consiglio di Presidenza, al Presidente del Senato ed ai senatori Questori²⁷⁵.

²⁷⁵ V. art. 16 Regolamento amministrazione e contabilità, in www.senato.it. Il Consiglio di Presidenza autorizza le spese di carattere straordinario o che impegnano il bilancio per più di cinque esercizi. Il Presidente del Senato ha facoltà di autorizzare spese fino all'importo di euro 200 mila. I senatori Questori possono autorizzare ciascuno spese fino all'importo massimo di euro 50 mila per ogni singola autorizzazione; collegialmente senza limiti di importo, ove si tratti di spese inerenti a progetti il cui costo massimo sia stato già determinato in sede di Consiglio di Presidenza; fino all'importo di euro tre milioni, in tutti gli altri casi. Ciascun Vice Segretario Generale e ciascun Direttore di Servizio può autorizzare, per gli oggetti e con le modalità determinati in via generale dai senatori Questori, spese di importo singolo non superiore a euro 5 mila, per un importo complessivo annuo non superiore a euro 60 mila. Delle autorizzazioni rilasciate viene data comunicazione ogni sei mesi ai senatori Questori. Per la fornitura di beni di consumo e di servizi di natura corrente, per la gestione dei servizi di ristoro dei Senatori, per la gestione dell'autoparco e dei laboratori e per l'esecuzione dei lavori di ordinaria manutenzione e di pronto intervento i senatori Questori possono autorizzare i competenti uffici ad effettuare spese entro limiti e secondo modalità predeterminati all'inizio di ogni anno finanziario, con

Anche i Consiglieri del Senato, possono essere collocati fuori ruolo “preferibilmente presso Organi costituzionali, Autorità amministrative indipendenti, Organizzazioni comunitarie ed internazionali di cui faccia parte lo Stato italiano” per un periodo complessivo nell’arco della carriera non superiore a cinque anni, con l’eccezione dei distacchi presso la Presidenza della Repubblica in cui il limite può coincidere con il mandato presidenziale (art. 50 Regolamento).

4.2.2. Il Segretario generale

Il Segretario Generale è nominato con deliberazione del Consiglio di Presidenza, su proposta del Presidente del Senato tra i Vice Segretari Generale o i Direttori dei Servizi ovvero tra i consiglieri che abbiano almeno sei anni di anzianità nella seconda fascia stipendiale.

L’incarico, per il quale non è previsto un termine finale, può essere revocato dal Consiglio di Presidenza, su proposta del Presidente, con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e, qualora non si raggiunga tale maggioranza, a distanza di almeno tre mesi, con maggioranza assoluta.

Il Segretario generale è il Capo dell’amministrazione: ne dirige l’attività e ne risponde al Presidente. Cura la realizzazione degli indirizzi stabiliti dai competenti Organi del Senato ed emana le necessarie direttive.

L’art. 3 del regolamento elenca le principali attribuzioni del Segretario generale. Egli, in particolare:

- assiste il Presidente del Senato nelle funzioni istituzionali;
- riceve la corrispondenza diretta al Senato e ne cura l’assegnazione alle strutture competenti, impartendo le eventuali necessarie direttive;
- sottopone alla firma del Presidente i decreti e tutti gli atti di competenza del Presidente stesso e vi appone, quando occorre, la propria firma;
- sovrintende alla conservazione degli atti e dei documenti del Senato.
- riceve le proclamazioni fatte dagli Uffici elettorali dei Senatori eletti, le proteste ed i reclami relativi nonché i documenti riguardanti la nomina dei Senatori non elettivi.
- propone al Consiglio di Presidenza l’istituzione delle Aree, dei Servizi, degli Uffici e delle Unità operative.
- propone al Presidente del Senato l’attribuzione e la revoca degli incarichi di Direttore di Servizio, sentiti i Vice Segretari Generali.

obbligo di rendiconto semestrale ai senatori Questori.. I senatori Questori possono a loro giudizio disporre che la procedura di cui al comma 6 sia seguita anche per altre materie. Qualora ricorrano motivi di particolare urgenza e non sia possibile esperire la normale procedura di autorizzazione della spesa, il Segretario Generale può disporre spese per conto dell’Amministrazione, dandone tempestiva comunicazione ai senatori Questori.

- dispone, sentito il Direttore del Servizio interessato, l'attribuzione dell'incarico di Capo Ufficio ai Consiglieri parlamentari.
- assegna il personale della carriera dei Consiglieri parlamentari ai Servizi e agli Uffici non facenti parte di Servizi;
- impartisce al Direttore del Servizio del Personale, sentiti i Vice Segretari generali, gli indirizzi necessari per assicurare la mobilità interna e per l'assegnazione ai Servizi del personale delle altre carriere.
- partecipa alle sedute del Consiglio di Presidenza, senza diritto di voto, ed esprime, su richiesta o su specifiche materie, il proprio parere.
- partecipa alle sedute degli Organi presieduti dal Presidente del Senato e a quelle di tutti gli altri Organi per i quali i regolamenti interni prevedono la sua partecipazione.
- predispone annualmente la relazione sullo stato dell'Amministrazione che è allegata al bilancio di previsione del Senato.
- formula le valutazioni annuali sui Vice Segretari generali e sui Consiglieri parlamentari Capi degli Uffici alle proprie dipendenze nonché, congiuntamente ai Vice Segretari Generali, quelle sui Direttori dei Servizi;
- formula, inoltre, le valutazioni annuali sugli altri Consiglieri parlamentari, su proposta del Vice Segretario Generale competente, sentiti i rispettivi Direttori dei Servizi.
- previa comunicazione al Presidente, può riservarsi la trattazione di specifici affari e questioni urgenti o riservate.
- rappresenta l'Amministrazione del Senato nella stipulazione dei contratti;
- dirige tutte le pubblicazioni di iniziativa della Presidenza del Senato.

4.2.3. I Vice Segretari Generali

Il Segretario generale è coadiuvato da tre Segretari Vice Segretari generali, ciascuno per ogni Area. Possono accedere all'incarico di Vice Segretario Generale per una specifica Area i Consiglieri parlamentari che abbiano svolto l'incarico di Direttore di Servizio per almeno due anni ovvero che abbiano almeno quattro anni di anzianità nella seconda fascia stipendiale (art.4 regolamento di organizzazione). Il conferimento dell'incarico è deliberato dal Consiglio di Presidenza su proposta del Presidente del Senato, acquisito il parere motivato con relazione scritta del Segretario Generale. La revoca può essere disposta per gravi motivi con la medesima procedura prevista per il conferimento. L'incarico può essere modificato dal Presidente del Senato, su proposta motivata del Segretario Generale e acquisito il parere del Consiglio di Presidenza. L'incarico di Vice Segretario Generale è incompatibile con quello di Direttore di Servizio.

Trascorsi quattro anni, l'incarico di Vice Segretario Generale è soggetto a conferma, attraverso la stessa procedura prevista per la nomina,

che avviene anche nel caso in cui, nel frattempo, l'interessato sia passato a dirigere un'altra Area. Non è però previsto un termine finale di durata.

I Vice Segretari Generali sovrintendono alle attività dei Servizi e degli Uffici dell'Area cui sono preposti ed esercitano nei confronti di detti Uffici e Servizi poteri di indirizzo e di coordinamento. Svolgono, inoltre, i poteri e le attribuzioni che sono loro delegati dal Segretario Generale e possono avere la responsabilità dell'elaborazione e della realizzazione di progetti che esulano dall'attività ordinaria o che coinvolgono più Servizi; previa comunicazione al Segretario Generale, è consentito loro di riservarsi la trattazione di specifici affari e questioni urgenti.

Spetta ai Vice Segretari generali conferire e revocare, con provvedimento motivato, gli incarichi di responsabile di unità operativa, acquisito il parere del Direttore del Servizio competente; sono sentiti dal Segretario Generale in ordine alla proposta di attribuzione degli incarichi di Direttore di Servizio; congiuntamente al Segretario Generale formulano le valutazioni annuali dei Direttori dei Servizi e propongono al Segretario Generale, sentiti i Direttori dei Servizi competenti, le valutazioni dei Consiglieri parlamentari dell'Area a cui sono preposti.

I Vice Segretari rispondono della propria attività al Segretario Generale e lo informano dell'andamento delle strutture comprese nell'Area cui sono preposti e sugli affari più rilevanti in trattazione.

Il Vice Segretario Generale più anziano nell'incarico esercita le funzioni vicarie in caso di assenza o di impedimento del Segretario Generale.

4.2.4. I Direttori dei Servizi

L'incarico di Direttore di un Servizio può essere conferito a Consiglieri parlamentari che hanno svolto l'incarico di Capo Ufficio per almeno tre anni. Il conferimento, così come la revoca - che può essere disposta per gravi motivi - sono effettuati dal Presidente del Senato, su proposta motivata con relazione scritta del Segretario Generale, acquisito il parere del Consiglio di Presidenza (art. 5 Regolamento). L'incarico può essere modificato dal Presidente del Senato, su proposta motivata del Segretario Generale e acquisito il parere del Consiglio di Presidenza.

Trascorsi tre anni, l'incarico di Direttore è soggetto a conferma con la medesima procedura, anche nel caso in cui nel frattempo l'interessato sia stato chiamato a ricoprire l'incarico di Direttore di altro Servizio. La norma nulla dispone in ordine alla durata dell'incarico.

Presupposto per procedere al conferimento di un tale tipo di incarico è che vi siano Direzioni vacanti. Entro sei mesi dalla data in cui si è determinata la vacanza di un Servizio, il Segretario Generale deve proporre al Presidente del Senato la nomina di un Direttore.

Il Direttore dispone l'impiego presso gli Uffici del personale assegnato al Servizio; stabilisce le direttive e gli obiettivi per lo svolgimento delle attività degli uffici e ne controlla l'attuazione, anche tenendo conto delle indicazioni e delle proposte dei Capi degli uffici ricompresi nel Servizio; cura e coordina l'elaborazione e la realizzazione di progetti che coinvolgono più uffici del suo Servizio.

È tenuto a fornire preventiva notizia al Vice Segretario Generale competente degli atti che impegnino l'attività dell'Amministrazione del Senato

Ha una serie di attribuzioni di natura consultiva e di valutazione relative al personale che opera all'interno della struttura di cui è responsabile: viene sentito dal Vice Segretario Generale competente ai fini delle proposte relative alle valutazioni annuali dei Capi degli uffici del suo Servizio e degli altri Consiglieri parlamentari privi di incarico; viene sentito dal Segretario Generale sull'attribuzione degli incarichi di Capo degli uffici compresi nel suo Servizio; formula - su proposta del Capo dell'ufficio competente - le valutazioni annuali sui dipendenti delle carriere diverse da quella dei Consiglieri parlamentari.

Da un punto di vista organizzativo, propone al Vice Segretario Generale competente, sentito il Capo dell'ufficio eventualmente interessato, l'attribuzione dell'incarico di Responsabile di unità operativa nell'ambito del suo Servizio e rappresenta al Segretario Generale l'opportunità di istituire unità operative all'interno del Servizio.

Con disposizione del Segretario Generale, sentiti i Vice Segretari generali, il Direttore di Servizio può essere preposto, *ad interim* e per un massimo di dodici mesi, ad Uffici vacanti.

In caso di assenza o di impedimento del Direttore di Servizio, le funzioni vicarie sono esercitate dal Consigliere parlamentare più anziano in ruolo fra i Capi Ufficio del Servizio stesso.

4.2.5. I Capi degli Uffici

L'incarico di Capo Ufficio è affidato dal Segretario Generale, sentito il Direttore del Servizio competente, a Consiglieri parlamentari con almeno nove anni di anzianità nella qualifica. Solamente per l'attribuzione di questo tipo di incarico, la normativa specifica che si tiene conto "*delle capacità manageriali del funzionario quali possono evincersi dalle valutazioni conseguite nei nove anni precedenti*" (art 6 c. 1 Regolamento). Con la medesima procedura prevista per la nomina, l'incarico può essere modificato o revocato.

Presupposto necessario per procedere al conferimento è che vi siano posti vacanti. Trascorsi tre anni, l'incarico è soggetto a conferma, cui si procede con le stesse modalità previste per la nomina, anche nel caso in cui

- nel frattempo - l'interessato sia divenuto responsabile di un altro Ufficio. Anche in tal caso non è previsto alcun termine finale.

Il Capo Ufficio, nell'ambito delle direttive e degli obiettivi fissati dal Direttore del Servizio, dirige l'Ufficio di sua competenza, ne organizza l'attività e risponde dei risultati al Direttore del Servizio

Propone al Direttore del Servizio le valutazioni annuali dei collaboratori del suo Ufficio appartenenti a carriere diverse da quella dei Consiglieri parlamentari e viene sentito dal Direttore del Servizio in ordine all'attribuzione dell'incarico di Responsabile di Unità operativa di competenza del suo Ufficio.

Nei Servizi composti da almeno sei Uffici, il Presidente del Senato, su proposta del Segretario Generale, può attribuire ad un Capo Ufficio il coordinamento delle attività di più Uffici (art. 23 c. 3).

Il Segretario Generale, sentito il Direttore del Servizio interessato, può attribuire - per gravi esigenze dell'Amministrazione - l'incarico di Reggente di uno specifico Ufficio ad un Consigliere parlamentare.

4.2.6. Altri incarichi

Il regolamento del personale, prevede anche altre tipologie di incarichi attribuibili ai Consiglieri parlamentari (art. 23 Regolamento).

In particolare, il Presidente del Senato, su proposta del Segretario Generale, può affidare compiti specifici a Consiglieri parlamentari appartenenti alla seconda o alla terza fascia stipendiale. Nel decreto di nomina sono specificati contenuti ed obiettivi dell'incarico, per l'assolvimento del quale il titolare organizza la propria attività e assume le relative responsabilità. In relazione al rilievo dei compiti conferiti può essere prevista un'indennità di funzione.

Con disposizione del Segretario Generale i Consiglieri parlamentari della prima fascia stipendiale, che abbiano almeno due anni di anzianità nella qualifica e conseguito una valutazione pari a "buono", come risultante dalla media delle valutazioni del periodo in considerazione, possono essere incaricati della reggenza di un Ufficio. In tal caso essi esercitano le loro funzioni secondo le disposizioni impartite dal Direttore del Servizio competente o da colui alle cui dipendenze è posto l'Ufficio.

I consiglieri parlamentari, con almeno due anni di anzianità, possono anche essere nominati responsabili di unità operative, con compiti di coordinamento.

Va detto, infine, che i Consiglieri parlamentari che non hanno incarichi collaborano con i responsabili degli Uffici e dei Servizi cui sono assegnati, nella predisposizione degli atti di competenza di questi ultimi ed esercitano le altre attribuzioni che possono essere loro affidate.

Degli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni, i Consiglieri parlamentari rispondono "in via gerarchica" (art. 23 Regolamento).

5. Considerazioni conclusive

Le problematiche relative alla dirigenza “costituzionale” riguardano la carriera dei funzionari presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati.

Sono in tutto di non più di 440- 450 persone, considerando 84 della Presidenza della Repubblica, 24 della Corte costituzionale, 127 del Senato e 212 della Camera dei Deputati²⁷⁶.

A queste vanno aggiunti coloro che, scelti *intuitu personae*, alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale rivestono ruoli dirigenziali di supporto alle principali funzioni dell’organo costituzionale e che, per lo più, provengono da altre amministrazioni e dalla magistratura ordinaria ed amministrativa. Si tratta del Segretario generale della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale, dei Consiglieri del Capo dello Stato e, qualora si riconosca loro l’equiparazione ad una funzione dirigenziale, degli assistenti di studio dei giudici della suprema Corte. Il loro numero complessivo si aggira intorno alle 60 unità.

Un primo dato che emerge è quello che gli Organi di garanzia costituzionale, cioè Corte costituzionale e Presidenza della Repubblica, scelgono le principali figure di vertice dei propri apparati da amministrazioni esterne, mentre i regolamenti di Camera e Senato fino ad oggi hanno voluto garantire il funzionamento del Parlamento esclusivamente attraverso persone scelte per pubblico concorso.

Un secondo dato è che nell’ordinamento del personale delle strutture di supporto agli Organi costituzionali non è specificamente prevista la qualifica dirigenziale distinta dalla carriera o dalle qualifiche apicali.

Alcuni studiosi²⁷⁷ hanno spiegato questa circostanza con diverse argomentazioni, tra loro concorrenti. Il tema della dirigenza negli Organi costituzionali sarebbe rimasto in ombra perché, se è vero che l’analogo tema nel pubblico impiego è nato da esigenze di miglioramento retributivo, altrettanto non può sostenersi negli Organi costituzionali in cui da sempre esistono condizioni economiche più favorevoli. Inoltre, atteso che dirigere vuol dire anche disporre di personale, la limitata consistenza numerica dei dipendenti degli Organi costituzionali avrebbe offuscato problema. Un'altra spiegazione muove dalla considerazione delle principali funzioni svolte, molte delle quali di alta consulenza e assistenza all’Organo costituzionale, per loro natura difficilmente gerarchizzabili; secondo altro angolo visuale,

²⁷⁶ I dati compaiono in documenti pubblici pubblicati nei siti web degli Organi in questione. Secondo stime dell’ISTAT del 2003, invece, i dirigenti delle pubbliche amministrazioni italiane ammontano a 122.492 v. L.Torchia (a cura di) *Il Sistema amministrativo Italiano*, Bologna, 2009, p. 294.

²⁷⁷ D’Orta e F. Garella, *Il personale*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit. p. 257

l'istituzione della dirigenza sarebbe contraria sia agli interessi dei funzionari, che vedrebbero frantumata, senza benefici adeguati, l'unitarietà delle carriere apicali, sia a quelli delle altre categorie di personale per le quali crescerebbe la scala gerarchica senza opportunità compensative.

Tenuto conto della lacuna esistente nella disciplina, da un lato non è agevole poter chiarire chi siano i dirigenti in tali apparati, dall'altro è problematico il confronto con la dirigenza pubblica che ha un proprio regime normativo.

Al riguardo, occorre anche considerare che la presenza della giurisdizione domestica negli Organi costituzionali non ha reso possibili occasioni di confronto fra gli ordinamenti e non offre neanche la possibilità di ricostruzione parametri unitari per delineare lo *status* dei dirigenti nelle strutture considerate.

5.1. L'identificazione della figura del dirigente negli apparati degli Organi costituzionali: tesi a confronto.

Partendo dalla questione riguardante l'identificazione dei dirigenti negli apparati degli Organi costituzionali, si possono considerare tre ipotesi interpretative.

Per la prima, si può configurare un modello di "dirigenza diffusa" di tipo magistratuale²⁷⁸. Vale a dire che, per la delicatezza e per l'elevato contenuto tecnico-professionale delle funzioni svolte nelle strutture di supporto degli Organi costituzionali, i soggetti investiti di tali funzioni, siano essi estranei o tutti i dipendenti delle carriere o delle qualifiche di vertice, opererebbero con forme di responsabilità e di autonomia tali da non poter essere gerarchizzate né sovrapposte o comparate con il modello esistente per gli altri dirigenti pubblici²⁷⁹.

Per una seconda ipotesi, sarebbero dirigenti solamente coloro a cui sono conferiti specifici incarichi, siano essi di direzione di struttura o di altra natura in relazione alle disposizioni regolamentari considerate.

L'attribuzione di un incarico è associata ad una serie di poteri organizzativi, gestionali, di coordinamento o di studio variamente configurati, che distingue i soggetti incaricati da tutti gli altri funzionari.

²⁷⁸ "I funzionari si distinguono solamente per le funzioni svolte e la dirigenza è principalmente coordinamento e al più avocazione". La tesi è esposta in D'Orta e F. Garella, *Il personale*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali* cit p. 266. Quello delle amministrazioni degli organi costituzionali "è un modello tipico di organizzazioni che svolgono attività poco gerarchizzabili come la giurisdizione, l'insegnamento, la medicina, perché caratterizzate da alta tecnicità, assenza di dimensione politica, gestione prettamente individuale". Tanto che, come è stato osservato, lo status e l'attività dei funzionari di livello apicale presentano punti di contatto con quelli dei magistrati e gli incarichi dirigenziali comportano funzioni "più sovrapposte che superiori" finalizzate principalmente al coordinamento.

²⁷⁹ *Ibidem*.

Inoltre, sia dall'esame della normativa che della prassi, emerge che lo svolgimento di incarichi differenzia giuridicamente la posizione e la carriera di coloro che li rivestono rispetto a tutti gli altri funzionari del medesimo apparato, nel senso che l'ipotesi di revoca degli stessi, pur in astratto prevista in alcuni ordinamenti - e che comporterebbe una regressione nella carriera - sembra più un'ipotesi di scuola, legata a fatti eccezionali. Nella prassi risulta sì sia dato luogo, piuttosto, a forme di rotazione negli incarichi direttivi.

In tutti gli Organi Costituzionali, inoltre, l'accesso agli incarichi direttivi presuppone un'anzianità di servizio ed il superamento di verifiche di professionalità. Per gli incarichi di livello più alto occorre addirittura aver superato almeno due valutazioni (variamente denominate), aver ricoperto già un incarico dirigenziale e, in alcuni casi, aver raggiunto determinate anzianità nelle qualifiche superiori. Solamente nella Corte costituzionale è prevista un'unica valutazione, il cui esito positivo è presupposto necessario per ottenere qualunque incarico dirigenziale.

A queste due tesi può essere opposta una terza ipotesi, preferibile, che, partendo dalla autonomia e dalla diversa genesi e trasformazione degli apparati burocratici al servizio degli Organi costituzionali, nega la possibilità di una ricostruzione unitaria della figura del dirigente in tali strutture. Sarebbe meglio parlare di "dirigenza" di ogni apparato costituzionale, ognuna con proprie peculiarità. A sostegno di quest'ultima ipotesi militano più fattori. La diversa disciplina regolamentare; la diversa dimensione burocratica al servizio dell'attività dell'Organo; la provenienza eterogenea delle figure di vertice, tutte necessariamente interne nel Parlamento, al contrario, nella prassi, provenienti da altre amministrazioni o dalla magistratura alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale.

La stessa diversità delle funzioni svolte, correlate alla struttura dell'Organo costituzionale, può costituire un ulteriore argomento a favore della difficoltà di individuare un unico modello di dirigenza valido per tutti gli Organi in questione.

L'elevato numero dei membri delle assemblee legislative, la presenza di più organi di natura politica ed amministrativa, la complessità organizzativa del Parlamento è all'origine delle norme regolamentari che hanno privilegiato la professionalità e la continuità amministrativa propria dei funzionari di carriera²⁸⁰. Al contrario la monocraticità propria del Presidente della Repubblica e la ridotta composizione della Corte costituzionale hanno generato un modello in cui, specie per il supporto alle funzioni più delicate e di vertice, è prevalso il rapporto fiduciario con l'organo costituzionale.

²⁸⁰, M Pacelli, in *Burocrazia parlamentare, funzioni garanzie e limiti*. cit, p. 90 e ss.

Tra l'altro, anche all'interno della "dirigenza" dei singoli apparati "costituzionali" vi sono differenze. Esse si riscontrano nel Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e nella Corte costituzionale dove vi sono figure dirigenziali, appartenenti ai ruoli di dette amministrazioni, che si occupano prevalentemente dei *compiti della struttura permanente nella continuità dell'assetto istituzionale*²⁸¹ riconducibili alle funzioni cd. strumentali²⁸², ed altre, scelte su base fiduciaria, che attendono alle principali funzioni istituzionali dell'Organo costituzionale. Nel Segretariato generale della Presidenza della Repubblica questa differenza ha conseguenze anche sulla durata degli incarichi: senza vincoli di durata, quelli attribuiti al personale di ruolo per le funzioni strumentali, legati al mandato del Capo dello Stato, quelli del Segretario generale e dei Consiglieri del Presidente.

5.2. Rapporti con la dirigenza pubblica privatizzata

Quanto al confronto con la dirigenza pubblica, la valutazione è complessa e, comunque, non può prescindere dalla scelta di una delle ipotesi sopra richiamate a proposito della identificazione dei dirigenti nelle strutture considerate.

Ad oggi un parametro di riferimento è costituito dalla recente modifica dell'articolo 19 del dlgs. 165/2001 che al c.5 bis ha esplicitamente affermato la possibilità per "i dirigenti dipendenti di organi costituzionali" di ottenere incarichi dirigenziali presso altre amministrazioni dello Stato.

La disposizione sembra ipotizzare una parziale identificazione delle funzioni dirigenziali, indipendentemente dalla diversità degli ordinamenti di provenienza. Tuttavia nella prassi i casi di comandi o distacchi nelle amministrazioni dello Stato hanno riguardato in prevalenza solamente posizioni negli uffici di diretta collaborazione con i Ministri – che presentano più elementi di analogia con le funzioni di assistenza all'Organo costituzionale che a quelle della dirigenza *tout court*²⁸³ - ed hanno interessato soprattutto funzionari parlamentari²⁸⁴.

²⁸¹ Decreto Presidenziale 26 luglio 2005 n.60/N, art. 4 c. 3 sull'organizzazione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica.

²⁸² S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, 2000, p.136

²⁸³ Si rinvia a G. D'Alessio, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *astrid-online.it* e di prossima pubblicazione in *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni* a proposito di una diversificazione fra le figure caratterizzate da un elevato tasso di fiduciarità (uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo e posizioni apicali di snodo fra politica ed amministrazione) e quelle necessariamente connotate da un elevato tasso di imparzialità (funzioni dirigenziali di natura operativa).

²⁸⁴ I comandi dei dirigenti sono sostanzialmente nulli per la Presidenza della Repubblica e per la Corte costituzionale. La situazione si rovescia se, invece, si considerano i comandi e i distacchi di personale dirigenziale presso gli apparati degli organi costituzionali. Ad essi si

Al di là di queste iniziali considerazioni, esistono più elementi di distinzione fra la dirigenza pubblica e quella degli Organi costituzionali.

Manca, innanzitutto, all'interno delle amministrazioni degli organi costituzionali una chiara separazione fra attività di indirizzo e di gestione, almeno per la dirigenza di vertice.

L'assenza di tale distinzione caratterizza la Corte costituzionale, la Camera ed il Senato per la presenza di organi di natura "politica" o "di indirizzo" che hanno importanti competenze di gestione e amministrative. Diversamente, alla Presidenza della Repubblica, è la peculiare figura del Segretario generale che accentra in sé, oltre a funzioni di natura amministrativa, anche importanti compiti di indirizzo e di controllo.

Ciò si riflette sulle funzioni e sul ruolo del Segretario generale, dirigente di vertice che esiste in tutti gli apparati considerati ma le cui caratteristiche nei diversi ambiti non ne consentono la riconduzione ad un modello unitario.

Elemento comune, che ne permette un accostamento alla figura dei Segretari generali dei ministeri, è quello di essere lo snodo principale dei rapporti fra l'Organo costituzionale e il relativo apparato amministrativo. Ma oltre questa similitudine non si può andare.

Il Segretario generale ha una posizione di peculiare preminenza nella Presidenza della Repubblica soprattutto in virtù del fatto che è il referente principale del Capo dello Stato a cui solo deve rispondere per tutta l'attività del Segretariato generale.

I poteri e il ruolo dei Segretari generali di Camera e Senato sono più complessi e calibrati sulla natura collegiale e politicamente articolata del Parlamento. I citati dirigenti sono al contempo i riferimenti primari della struttura burocratica ma anche degli organi di natura politica interni alle Camere legislative - (in particolare Presidente, Ufficio di Presidenza, Questori) di cui devono trovare il consenso (o almeno il non dissenso)²⁸⁵. Il ruolo di vertice è, in parte, stemperato per le funzioni, assimilabili a quelle gestionali, attribuite a questi ultimi organi.

Più limitato, è, invece, il ruolo ed il rilievo del Segretario generale presso la Corte costituzionale, dove il governo dell'apparato risulta frammentato tra gli organi burocratici e quelli di indirizzo, con conseguente poca chiarezza delle rispettive responsabilità.

Anche l'accesso alla dirigenza presenta tratti di differenziazione rispetto alla disciplina della dirigenza pubblica privatizzata definita nel dlgs. 165/2001, soprattutto ove si acceda alla tesi secondo cui la dirigenza negli

ricorre con frequenza alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale mentre sono inesistenti nell'apparato burocratico del Parlamento.

²⁸⁵ C. D'Orta, F. Garella, *L'Organizzazione interna*, in *Le amministrazioni degli Organi costituzionali*, cit., p. 211 e ss.

apparati costituzionali è identificabile solo per quelle figure a cui sono conferiti specifici incarichi.

L'attribuzione degli incarichi direttivi è, di norma, il risultato di un percorso di carriera articolato. In tutti gli apparati considerati, il conferimento degli incarichi, di qualunque livello, è, comunque, frutto di valutazioni discrezionali e di opportunità tecnico-politica che si sovrappongono a criteri collegati all'anzianità di servizio dei dipendenti. Diversamente, com'è noto, almeno l'accesso al livello più basso della dirigenza statale avviene per concorso a cui possono partecipare estranei alle pubbliche amministrazioni. In teoria²⁸⁶, la dirigenza dello Stato ha anche le potenzialità per essere composta da personale di età più giovane di quella "costituzionale".

Se si condivide, invece, la tesi della "dirigenza diffusa" vi sarebbe una maggiore analogia tra l'accesso alla dirigenza "costituzionale" e quello nella dirigenza dello Stato perché negli apparati degli Organi costituzionali è previsto il concorso iniziale per l'accesso alle qualifiche o alle carriere più elevate, seppure alla Corte costituzionale e alla Presidenza della Repubblica tale accesso può avvenire, in parallelo, per chiamata diretta. Tuttavia, tale analogia è stemperata dal limitato ricorso ai concorsi nei due Organi di garanzia dove, per prassi, si è sovrapposto un sistema di reclutamento che ha fatto leva sull'utilizzazione, per chiamata diretta, di personale proveniente da altre amministrazioni o a contratto, sottoposto, nel tempo, ad immissioni "straordinarie" nei ruoli della carriera direttiva.

Altri elementi di distinzione riguardano il regime di conferimento degli incarichi, i poteri dei dirigenti e la responsabilità dirigenziale.

Negli apparati costituzionali gli incarichi vengono conferiti con atti che hanno natura pubblicistica a cui non accedono atti negoziali, come previsto, invece, per la dirigenza privatizzata delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, in quasi tutte le amministrazioni considerate, gli incarichi sono a tempo indeterminato, salvo quelli conferiti *intuitu personae* e con eccezioni alla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda i poteri di chi esercita funzioni dirigenziali, essi non coincidono del tutto con quelli della dirigenza privatizzata e, comunque, la mappa dei poteri è differente da apparato ad apparato. Tale circostanza si può spiegare principalmente con il riferimento alle peculiari funzioni svolte, in particolare quelle di alta consulenza ed assistenza all'Organo costituzionale, che sono per loro natura non riconducibili al modello della dirigenza tradizionalmente intesa e "all'area provvedimentale di cura degli interessi pubblici"²⁸⁷.

²⁸⁶ Ma solo in teoria date le rilevazioni dello studio di F. Di Cristina *Gli ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nel panorama della dirigenza pubblica italiana: alcune evidenze empiriche*, a cui si rinvia.

²⁸⁷ D'Orta, Garella *Le amministrazioni degli Organi costituzionali*, p. 258

Un dato comune è l'assenza di rilevanti poteri di spesa, per lo più esercitati su delega e per importi ridotti.

Al Quirinale, vi è accentrimento di poteri decisori e di firma in capo al Segretario generale con conseguente limitazione di attribuzioni "dirigenziali" esclusive del Vice Segretario generale amministrativo, dei Consiglieri del Presidente e degli altri dirigenti che svolgono prevalentemente funzioni di coordinamento e di proposta.

Presso la Corte costituzionale, l'attribuzione a tutto il personale appartenente alla qualifica apicale della direzione amministrativa e della responsabilità dei risultati nonché lo svolgimento di compiti gestionali da parte di organi di natura "politica", sembrano limitare il contenuto degli incarichi dirigenziali a momenti di raccordo organizzativo²⁸⁸.

Più sviluppati sono invece i poteri di direzione configurabili in capo ai titolari di incarichi dirigenziali di Camera e di Senato, sia pure temperati dal ruolo e dalle attribuzioni del Segretario generale e di quelli di alcuni organi di natura politica²⁸⁹.

Un altro profilo da considerare riguarda la valutazione dell'attività e la connessa responsabilità dirigenziale.

In ogni amministrazione degli Organi costituzionali sono disciplinate verifiche di professionalità. Si tratta, tuttavia, di misure estese a tutto il personale e sono propedeutiche ad avanzamenti di carriera e retributivi.

Sono, invece, carenti i profili di disciplina relativi ad una vera e propria verifica delle attività svolte al fine della valutazione dei risultati conseguiti e della relativa responsabilità. Questa carenza può essere messa in relazione alla natura di alcune delle funzioni di supporto agli Organi costituzionali, in particolare di quelle di alta consulenza, la cui misurazione in termini di risultati può apparire problematica. Più difficile è giustificare l'assenza di valutazioni per l'esercizio delle attività che rientrano nell'ambito delle cd. funzioni strumentali (gestione del personale, contratti, gestione del patrimonio immobiliare ecc.).

Alla Corte costituzionale e nelle amministrazioni di Camera e Senato è prevista la possibilità di revoca degli incarichi. Tuttavia non è chiaramente disciplinato lo statuto di tale responsabilità, sostanzialmente rimesso a valutazioni dell'Organo costituzionale, di cui, peraltro, non risulta vi sia riscontro nella prassi²⁹⁰.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 265

²⁸⁹ Ambiti di autonomia ampi vengono, comunque, riconosciuti a tutti i consiglieri parlamentari in ragione del profilo di alta consulenza che ognuno di loro può essere chiamato a svolgere. Si considerino, ad esempio, i segretari delle Commissioni parlamentari che, pur non rivestendo incarichi direttivi, hanno elevate responsabilità di consulenza e di organizzazione di tutti i lavori della Commissione a cui sono assegnati.

²⁹⁰ A parte occorre considerare la responsabilità amministrativa e contabile su cui si è pronunciata la Corte costituzionale nel 1981, Sent. 129/1981 in virtù della peculiare posizione costituzionale degli apparati in questione.

Sulla base della ricognizione normativa effettuata, emerge, conclusivamente, che la dirigenza delle amministrazioni costituzionali non ha molti punti di contatto con la dirigenza dello Stato²⁹¹. Si tratta di corpi separati. I motivi di questa separazione si possono ricondurre alla posizione costituzionale di autonomia degli Organi costituzionali e alla conseguente regolamentazione speciale del rapporto di lavoro dei loro dipendenti; alla natura delle funzioni degli Organi costituzionali che si riflettono sulla natura delle funzioni della loro burocrazia, di supporto alle funzioni istituzionali o di gestione, comunque, tutte rivolte all'Organo costituzionale e al suo funzionamento. I dirigenti rispondono della loro attività esclusivamente all'Organo costituzionale e la giurisdizione sul loro rapporto di lavoro è rimessa ad organi di giustizia interni. Pur ritenendo ragionevoli alcuni motivi di diversità fra la disciplina della dirigenza statale e quella degli apparati costituzionali, ci si può, tuttavia, chiedere se e in che misura, attese le riforme amministrative in atto e l'evoluzione dei rapporti fra cittadini ed Istituzioni, si possano ancora giustificare regimi della dirigenza "costituzionale" per molti aspetti autoreferenziali, soprattutto sotto il profilo della responsabilità, della giurisdizione domestica e, per via di una prassi emendabile, del limitato accesso per concorso.

²⁹¹ Cfr. anche C. D'Orta, F. Garella, *Il personale*, in *Le amministrazioni degli Organi costituzionali*, cit. p. 258

NOTA BIBLIOGRAFICA

I Dipendenti degli Organi costituzionali status e tutela giurisdizionale, Atti del Convegno di studi promosso dalla federazione UIL Organi costituzionali (Roma Marzo 1989), Camera dei Deputati

Franco Carinci, Vito Tenore (a cura di) *Il pubblico impiego non privatizzato. Autorità indipendenti e Organi costituzionali*, Giuffrè 2007

S. Cassese. *Burocrazia, democrazia e partecipazione*, Jus, 1985

Gian Franco Ciaurro, Mario Pacelli, Anton Paolo Tanda, *Le Camere del Parlamento Strutture-Funzioni- apparati – Regolamenti*, Editore Colombo, 1988

Gian Franco Ciaurro, *Notarelle sulla burocrazia parlamentare*, in www.resoconti.net

C. D’Orta, F. Garella (a cura di) *Le amministrazioni degli Organi costituzionali*, Roma-Bari 1997

Foglia *Rapporti di lavoro con gli Organi costituzionali*, Enc. Treccani, Roma, 1991

Fragola *Gli impiegati degli Organi costituzionali*, in Consiglio di Stato, 1997, I, 115

G. D’Alessio, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in astrid-online.it

E. Lala *A proposito di tutela giurisdizionale dei dipendenti degli Organi costituzionali*, Parlamento, 6.7.8. 1978

D.W. S. Lidderdale, *Il personale dei parlamenti*, Unione interparlamentare Associazione dei segretari generali, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1970, n. 2

Mario Midiri, *Sull’autonomia organizzativa degli Organi costituzionali: la prassi recente*, Diritto e società, 2000, n. 3

Guglielmo Negri, *Cultura professionale e ruolo dei funzionari parlamentari*, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1984, n. 1

Nicola Occhiocupo, *Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, Milano 1973

Idem, *Presidenza della Repubblica*, Enc. Giuridica Treccani, 1988

Idem, *Il diritto ad un giudice “indipendente ed imparziale” del personale degli Organi costituzionali e della Corte dei conti*, Diritto e società, 1979, n. 4

Idem, *Gli Organi costituzionali “legibus soluti?”*, La giurisprudenza italiana 1985

Livio Paladin, *Sulla natura dei “regolamenti presidenziali” disciplinanti il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1994, n. 4

Santi Romano, *Nozione e natura degli Organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898

Aldo M. Sandulli, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 4/1960 p. 705

Aldo M. Sandulli *Spunti problematici in tema di autonomia degli Organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, Giurisprudenza italiana 1977

Stefano Simonelli *Il rapporto di impiego con gli “Organi Supremi” ed il sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi degli stessi*, Il nuovo diritto 1980

L.Torchia (a cura di) *Il Sistema amministrativo Italiano*, Bologna, 2009

L'evoluzione dei modelli di reclutamento e formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione

Bernardo Argiolas

SOMMARIO: 1. Le finalità delle grandi scuole tra evoluzioni normative e prassi amministrativa. – 2. Piano dell'esposizione. – 3. Cenni sulla formazione e il reclutamento dei pubblici dipendenti prima dell'istituzione della Scuola superiore della pubblica amministrazione. – 4. La prima Sspa: un disegno incompleto (1957-72). – 5. La Sspa pigliatutto, ma solo sulla carta (1972-84). – 6. Il corso concorso per "interni" e la formazione senza incentivi (1984-93). – 7. Le tre edizioni del corso-concorso a cavallo del nuovo secolo (1993-2002). – 8. La Sspa oggi tra continuità e innovazione. – 9. Tendenze evolutive dei modelli di reclutamento e formazione della Sspa.

1. Le finalità delle grandi scuole tra evoluzioni normative e prassi amministrativa

Nata nel 1957 sulla scia dell'*École Nationale d'Administration* francese, la Scuola superiore della pubblica amministrazione ha cambiato molte volte pelle, svolgendo attività di formazione nei confronti di diverse generazioni di dipendenti amministrativi di rango più elevato. In mezzo secolo di esistenza, i modelli di formazione e reclutamento della Scuola – apparenti e reali – sono di vario tipo.

In generale, i diversi modelli possono essere classificati – oltre che considerando i principali esempi stranieri²⁹² – con riferimento alla distanza dal paradigma formativo che precede la creazione della Scuola e, di conseguenza, con le finalità perseguite dalla disciplina normativa sull'istituzione in esame. Per una valutazione critica, poi, è opportuno integrare l'analisi riferendosi anche ai percorsi alternativi che – parallelamente al contingente modello di formazione e reclutamento della Scuola – permettono di raggiungere, nella sostanza, i medesimi risultati. In tale dimensione, interna e esterna, limiti e soluzioni generali auspicabili – tendenzialmente riconosciuti – sono meno problematici dell'individuazione degli strumenti adeguati per raggiungere una determinata finalità normativa, onde evitare un'eterogenesi dei fini (anche se, non sempre, le normative hanno un chiaro e univoco obiettivo da raggiungere).

Sono due, dunque, gli aspetti generali da avere a riferimento. In primo luogo, il corollario di fondo alla base della grandi scuole – e ciò vale per la

²⁹² Su tali aspetti, nell'ambito della medesima ricerca su «L'impatto della Scuola sulla dirigenza dello Stato», si v. lo studio condotto da L. Saltari, *Formazione e selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri stati*.

nostra Scuola superiore della pubblica amministrazione - è legato all'insufficienza del "*learning by doing*", per cui la classe dirigente pubblica non si deve preparare (esclusivamente) all'interno dell'amministrazione, ma con un'apposita attività formativa. Infatti, nel settore pubblico la formazione professionale è tradizionalmente affidata all'apprendimento sul campo²⁹³. Questo approccio, tipico del modello burocratico, produce riflessi negativi ai fini dello sviluppo della specializzazione e della flessibilità delle prestazioni lavorative, nonché delle capacità del lavoratore di corrispondere alle esigenze del cambiamento²⁹⁴.

In secondo luogo, la creazione di una scuola per l'alta burocrazia, però, non è suscettibile di rimediare automaticamente ai difetti della formazione *on job*. L'attività di insegnamento, infatti, può essere di vario tipo e integrare scopi differenti.²⁹⁵ Complessivamente, le finalità perseguibili con l'attività formativa possono essere di due tipi²⁹⁶. La prima di adeguamento al posto di lavoro. La seconda di cambiamento della pubblica amministrazione. Tale ultima finalità, poi, si può scomporre in due accezioni: riforma nel senso di riportare l'amministrazione al passo della società, come ammodernamento del settore pubblico (addestrare i funzionari ai nuovi compiti dell'amministrazione e alla comprensione delle trasformazioni sociali in atto, sviluppando, ad esempio, capacità manageriali); oppure tendere alla configurazione di amministrazioni con ruolo trainante in funzione di motore dello sviluppo economico e sociale (contribuendo, di conseguenza, allo sviluppo delle aree del Paese sottosviluppate, o facendo sì che i dirigenti escano dalla p.a. per recarsi nei gangli vitali del paese)²⁹⁷. Tali opposte visioni, come si vedrà, implicano un

²⁹³ La concezione che la formazione fosse preferibile svolgerla *on job* è stata prevalente, tra il 1750 e il 1950, in diversi paesi europei, J.A. Armstrong, *The european administrative élite*, Princeton, 1973.

²⁹⁴ A. Natalini, *La formazione professionale*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, pt. spec., Giuffrè, Milano, 2003, p. 1283.

²⁹⁵ A tale proposito, le scomposizioni operabili possono essere svariate a seconda delle caratteristiche osservate e della prospettiva di fondo adottata. Considerando diversi criteri, ad esempio, la formazione può essere: scolare o professionale; permanente o temporanea; generale o settoriale; teorica o pratica; di formazione, perfezionamento o aggiornamento; integrativa o sostitutiva dell'attività formativa delle amministrazioni; connessa o meno all'accesso e/o alla carriera, ecc.

²⁹⁶ Sulle finalità della formazione, si v. S. Cassese, *A che cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1989, p. 432.

²⁹⁷ Esemplificativamente, considerando i criteri elencati in precedenza, la prima finalità (adeguamento al posto di lavoro) potrà raggiungersi con una formazione (professionale) prevalentemente pratica e teorico-legalistica, indirizzata a singoli comparti amministrativi, di durata medio-breve e non necessariamente collegata al reclutamento; la seconda, invece, dovrà coniugare teoria e pratica, estendersi dal diritto alle altre scienze dell'amministrazione, avere una durata adeguata, avvalersi di una pluralità di metodi di apprendimento e indirizzarsi ai "migliori", premiandoli con incentivi adeguati. In un caso, infatti, si tratta di insegnare una specifica professione, integrandola possibilmente con insegnamenti teorici generali; nell'altro, invece, si va al di là della mera riproduzione di

modello di scuola più o meno contiguo alle amministrazioni, tradizionali formatori dei vertici, anche in termini di rapporti di forza.

La creazione di una grande scuola è volta, dunque, a rimediare all'insufficiente approccio della formazione sul campo e, possibilmente, a rinnovare – oltre che far funzionare – il settore pubblico. Nell'accezione più virtuosa, la formazione deve contribuire ad assegnare un ruolo propulsivo allo Stato e muovere significativamente verso la *civiltation étatique*²⁹⁸, soprattutto nelle aree sottosviluppate. Ciò presuppone un'inversione di tendenza rispetto alla costante della storia amministrativa italiana (e non solo), secondo la quale la formazione "all'interno" ha un ruolo preponderante per raggiungere i vertici dell'amministrazione, oltre che un'ampia attribuzione di responsabilità alla dirigenza e un'accentuazione dello spirito di corpo e della tecnicità della loro azione²⁹⁹. Per cui – per quanto rileva per la tematica affrontata in questo scritto - appare opportuno predisporre un sistema formativo capace, appunto, di formare e non solo informare e far sì che i più bravi – indipendentemente dall'età, dall'appartenenza all'amministrazione o anzianità in essa e dai rapporti con la politica – possano accedere (e/o fare una veloce carriera) ai vertici. Come può desumersi da quanto detto, formazione e reclutamento sono aspetti strettamente collegati.

Di conseguenza, il raggiungimento degli scopi indicati si sostanzia in una serie di elementi regolamentari di dettaglio, suscettibili di integrare il disegno di fondo perseguito con le discipline sulla Scuola. Per un verso, disposizioni di principio, o flebili linee di riforma, sono insufficienti a differenziare i modelli; per l'altro, di conseguenza, il raggiungimento di un determinato risultato non dipende solo dall'impianto normativo, ma soprattutto dall'effettiva implementazione amministrativa, inevitabilmente connessa all'impianto amministrativo generale all'interno del quale la specifica riforma andrà a calarsi. Per cui, ad esempio, non è detto che la previsione di una scuola con funzioni di reclutamento e formazione insieme, in assenza di determinate caratterizzazioni, sia suscettibile di creare un'*élite* amministrativa. Inoltre, il mancato raggiungimento dello scopo di un

insegnamenti consolidati o dalla simulazione della *routine* amministrativa, per percorrere – quantomeno in prospettiva - sentieri amministrativi inesplorati. Nel secondo caso, dunque, è fondamentale un certo livello di sperimentazione, in funzione di (non semplice) previsione delle tendenze e necessità delle amministrazioni pubbliche (concepite come soggetti che perseguono interessi pubblici).

²⁹⁸ S. Cassese, *I caratteri originari della storia amministrativa italiana*, in *Le carte e la storia*, n. 1/1999, p. 10.

²⁹⁹ Per un verso, così, si produce una forte tensione non rispetto alla contingente domanda di interventi pubblici, ma rispetto a quella che può ricavarsi da modelli ottimali; per l'altro, una forte *élite* amministrativa deve sapersi differenziare dal corpo politico e non divenirne un mero cliente-esecutore. Tali acute osservazioni sono state formulate da S. Cassese, *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, p. 242.

determinato corso formativo non dipende necessariamente (solamente) dai limiti di quest'ultimo, ma spesso dalle caratteristiche dell'amministrazione e dalla conformazione gerarchizzata della carriera (che, poi, di fatto, impediscono il raggiungimento delle finalità normative generali). Il problema di fondo, dunque, è legato ad una decisa volontà politica di rinnovamento e ad una corretta configurazione dei "costi" e "benefici" dell'attività formativa.

2. Piano dell'esposizione

Nel seguito si ripercorreranno le diverse regolamentazioni succedutesi con riferimento all'attività formativa della Scuola superiore della pubblica amministrazione, cercando di porre in evidenza alcuni profili qualificanti, sulla base dei quali, poi, trarre indicazioni sui modelli di grande scuola avuti e presenti in Italia. Le temporalizzazioni elaborate fanno riferimento all'emanazione delle normative, ma non necessariamente alla loro concreta attuazione amministrativa. Spesso, infatti, discipline superate hanno vigenza anche successivamente alla loro abrogazione (si pensi ai casi di concorsi, i cui *iter* sono spesso stati molto lunghi, banditi precedentemente alle modifiche normative), o alcune discipline sono applicate solo in parte, o rimangono completamente inattuati. In tale ambito, poi, non è irrilevante il fatto che le discipline di riforma, nel momento in cui disegnano la regola, finiscono per posticiparne l'applicazione, attraverso la previsione di discipline transitorie, che non di rado sono quelle che più facilmente ottengono implementazione (anche perché più favorevoli per le amministrazioni).

L'indagine prenderà in considerazione cinque diverse fasi storico-giuridiche: dopo brevi cenni sulla formazione precedente alla nascita della Scuola superiore della pubblica amministrazione, si analizzerà la disciplina che istituisce una grande scuola nel nostro ordinamento (1957-72); il secondo periodo fa riferimento alla Scuola superiore "seconda maniera", che si configura come istituzione "pigliatutto" (1972-84); in terzo luogo, bisognerà analizzare le normative di snaturamento del corso concorso, con la conseguente riespansione dei canali ordinari di selezione dei vertici amministrativi (1984-1993); in quarto luogo, la fase successiva vede l'espletamento delle tre edizioni del corso-concorso completatesi nell'epoca più recente, pur se regolate prima da una normativa che reintroduce il collegamento tra formazione e reclutamento (1993) e poi procede alla rimozione di tale collegamento (1998-2002); infine, l'analisi si concentrerà sulle discipline vigenti³⁰⁰. Nel paragrafo conclusivo, oltre ad una sintesi dei

³⁰⁰ Sulle normative più recenti, nell'ambito della medesima ricerca su «L'impatto della Scuola sulla dirigenza dello Stato», si v. lo studio condotto da V. Milani, *L'impatto della Scuola superiore della pubblica amministrazione sulla dirigenza dello Stato*.

diversi modelli di Scuola apparsi nel nostro ordinamento, l'attenzione verrà focalizzata sulle tendenze evolutive e su possibili correttivi apportabili alla disciplina della formazione e reclutamento nel nostro Paese.

In tale ambito, le variabili da sottoporre ad analisi sono le seguenti: la collocazione organizzativa, il collegamento con il reclutamento (e la posizione di riferimento), i soggetti ai quali si rivolge, l'obbligatorietà o meno, la selettività o meno, gli ulteriori incentivi distribuiti (ad esempio, l'importo della borsa di studio), il tipo di insegnamento e gli insegnanti, i metodi di apprendimento, i tipi e i contenuti dell'insegnamento, la durata della formazione.

Su tali aspetti possono essere svolte due preliminari considerazioni.

Da un lato, tali variabili sono suscettibili di diversa collocazione qualificatoria. Ad esempio, la forza della Scuola – a maggiore garanzia dell'implementazione amministrativa – può desumersi dalla sua collocazione organizzativa e dal collegamento della formazione con il reclutamento; la connessione tra formazione e accesso, però, costituisce anche il principale incentivo attribuibile agli allievi, soprattutto paragonandolo alle altre strade perseguibili per raggiungere il medesimo risultato (e/o la medesima retribuzione e blasone); i principali costi, invece, sono legati alle diverse selezioni da superare e ai tempi dei corsi (e dei concorsi): questi saranno o meno proporzionati in relazione ai benefici distribuiti e alla qualità dell'insegnamento; quest'ultima – riconducibile, almeno indirettamente, ai benefici – è data dalla sua propensione (per via delle materie insegnate, dei tipi di insegnamento, ecc.) a fornire nozioni e metodo per apportare un contributo innovativo all'amministrazione (e, più in generale, al Paese) - oltre a permettere un "ordinario" funzionamento – e, in definitiva, a permettere una carriera più veloce.

Dall'altro, relativamente a tali aspetti, per un verso, la disciplina sulla Scuola muove in via incrementale e talune caratteristiche vengono introdotte e poi, pur con parziali modificazioni, rimangono tali anche nei periodi successivi (ad esempio, con la normativa del 1972 trovano stabilità la collocazione al centro, la tipologia degli insegnanti e l'articolazione organizzativa della struttura scientifica). Per l'altro, alcune variabili sono state spesso oggetto di modifiche, integrazioni, rafforzamenti e svuotamento (su tutte: la selezione e il reclutamento), rendendo fluido il *law in action*. Tutto ciò fa sì che modelli apparentemente simili siano, nella realtà, distanti o, all'opposto, paradigmi dai quali ci si vuole discostare vengano sostanzialmente riprodotti in fasi successive.

3. Cenni sulla formazione e il reclutamento dei pubblici dipendenti prima dell'istituzione della Scuola superiore della pubblica amministrazione

Dall'unità d'Italia sino all'inizio del secolo scorso, la problematica di un'apposita formazione del personale pubblico, in connessione con l'attività di selezione, era scarsamente avvertita. Per un verso, erano assenti strumenti di formazione della dirigenza amministrativa in generale. Infatti, la formazione avveniva, tutt'al più, sul posto di lavoro, sia attraverso il tirocinio iniziale, sia attraverso il controllo sulla preparazione dei pubblici dipendenti nella progressione di carriera. Per l'altro, mancava un disegno organico di selezione dell'alta burocrazia. Se tali modalità di formazione erano inizialmente giustificate dalla sostanziale osmosi tra dirigenza amministrativa ed *élites* politiche, l'interrompersi di tale relazione fa emergere i limiti dell'amministrazione nel perseguire disegni di rinnovamento.

Nel periodo liberale era previsto un sistema di apprendistato obbligatorio³⁰¹. Gli aspiranti alla carriera di segretario amministrativo (equivalente agli attuali funzionari di livello iniziale) venivano ammessi, come «alunni», presso un ufficio centrale o periferico dello Stato. In esso veniva svolto una sorta di tirocinio, sotto la guida degli impiegati più anziani e gli allievi erano tenuti ad osservare tutti gli obblighi di servizio.

Limitatamente ad alcuni settori della pubblica amministrazione centrale, agli inizi del secolo, vennero istituite due scuole, volte alla formazione del personale tecnico e sprovviste di funzioni di reclutamento. In primo luogo, nel 1902 venne costituita la Scuola di polizia (poi riordinata nel 1909 e 1919). In essa veniva svolto un corso di polizia scientifica della durata di pochi mesi, che costituiva parte del tirocinio necessario agli alunni funzionari di pubblica sicurezza, per ottenere la nomina ad effettivo. L'attività formativa della scuola – di tipo, appunto, tecnico³⁰² – era affiancata da attività di tipo operativo (il servizio di segnalamento dei pregiudicati della questura di Roma e la tenuta del casellario centrale).

In secondo luogo, nel 1907 venne creata (e riordinata nel 1923), presso l'Istituto di poste e telecomunicazioni, la Scuola postelegrafica-telefonica. La finalità di quest'ultima era di fornire ai funzionari un'istruzione superiore giuridico-amministrativa nella sezione postale e tecnico-scientifica nella sezione telegrafica e telefonica, mediante la frequenza di corsi biennali.

³⁰¹ E. Cardì e S. Sepe, *La scuola superiore della pubblica amministrazione*, in F. Carinci (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 552.

³⁰² Gli insegnamenti impartiti nella Scuola di polizia erano: antropologia e psicologia applicata, investigazioni giudiziarie, segnalamento, fotografia giudiziaria, diritto penale, procedura penale e polizia amministrativa applicata.

Le caratteristiche principali di queste scuole, dunque, sono le seguenti: sono incardinate in singoli settori della pubblica amministrazione; costituiscono quasi una continuazione della formazione sul posto di lavoro; si ha la commistione di formazione e lavoro; il corpo insegnante viene selezionato tra i funzionari e tecnici del settore; i corsi, di regola, sono brevi; non sono previste finalità di reclutamento³⁰³.

Rimane dominante, in ogni caso, la convinzione che, mentre i funzionari con caratteristiche tecniche possono essere formati in apposite scuole, i “generalisti” vanno formati sul luogo del lavoro, nel tirocinio³⁰⁴.

4. La prima Sspa: un disegno incompleto (1957-72)

Nella seconda metà del secolo scorso, le esigenze formative del personale pubblico – inserendosi nel più ampio disegno di riforma della pubblica amministrazione – vengono avvertite maggiormente. A fianco di scuole volte a far fronte ad esigenze di preparazione del personale tecnico preposto ad alcuni settori³⁰⁵, viene creata la Scuola superiore della pubblica amministrazione con compiti di formazione del personale di tutti i settori amministrativi. Muta, di conseguenza, la prospettiva secondo la quale i generalisti debbano formarsi col tirocinio, dovendo invece essere sottoposti ad un’attività formativa *ad hoc*.

L’origine della Scuola superiore è collegata, dunque, ad istanze di forte rinnovamento del settore pubblico. A partire dagli anni ‘50 opera presso la Presidenza del Consiglio un ufficio per l’organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione (l’Ufficio di coordinamento degli studi per la riforma dell’amministrazione, sotto la guida di Roberto Lucifredi). Una delle principali finalità perseguite con la riforma – che fu, poi, l’unico filone che ebbe un seguito – consiste in un migliore reclutamento, preparazione, selezione e distribuzione del personale. È sulla base della legge di delega n. 1181 del 1954 che viene emanato il testo unico delle leggi sugli impiegati del 1957, col quale è istituita la Scuola (artt. 150 e 151, d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3). Il regolamento attuativo è del 1962 (d.P.R. 19 gennaio 1962, n. 756) e la Scuola inizia a funzionare nel gennaio dell’anno successivo (con sede a Caserta).

È opportuno, a questo punto, analizzare la regolamentazione e la sua concreta applicazione secondo le variabili precedentemente elencate. Molti

³⁰³ S. Cassese, *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, cit., p. 229.

³⁰⁴ S. Cassese, *La formazione dei funzionari amministrativi. Un confronto internazionale*, in *Politica del diritto*, 1985, n. 4, p. 682.

³⁰⁵ Sono segnali di diffusione delle scuole per la pubblica amministrazione: le attività formative svolte, dal 1958, per le ferrovie, dai singoli servizi e dal servizio affari generali; nel 1954 viene modificata la Scuola delle poste e telecomunicazioni; nel 1962, la Scuola superiore di polizia diviene autonoma; la Scuola centrale tributaria, operante dal 1948, viene riordinata nel 1957; inizia la sua attività nel 1967 l’Istituto diplomatico.

dei meccanismi che si elencheranno nel seguito saranno, poi, oggetto di modifiche e integrazioni nelle fasi successive di sviluppo della Scuola, per cui è necessario illustrare le principali norme.

In primo luogo, la Scuola è collocata presso la Presidenza del Consiglio, a differenza delle precedenti scuole incardinate, invece, in singoli settori della pubblica amministrazione. Il collegamento al centro più alto serve a dare una sorta di sovraordinazione alla Scuola, per i compiti assegnati, rispetto alle altre amministrazioni. Per un'istituzione "generalista", questo è il primo passo necessario (ma, come rivela la prassi, non sufficiente) per delineare una funzione che miri al rinnovamento amministrativo, anche nella accezione più forte segnalata (creazione di un'élite).

In secondo luogo, la Scuola nasce come istituzione di insegnamento e studio e non ha competenze per il reclutamento (artt. 150 e 151, d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3). Essa ha il compito di attuare corsi di preparazione e formazione per gli impiegati in prova e di aggiornamento e perfezionamento per quelli già in servizio. Sono, inoltre, previsti corsi integrativi per passare dalla carriera di concetto a quella direttiva, in assenza di diploma di laurea o di specializzazione³⁰⁶. I destinatari della funzione formativa, dunque, sono tutti all'interno dell'amministrazione.

In terzo luogo, la frequenza ai corsi, ai sensi della legge istitutiva, è facoltativa, ma in alcuni casi può divenire obbligatoria. Il regolamento, infatti, prevede l'obbligatorietà dei corsi di formazione, non inferiori a tre mesi, per tutti gli impiegati di prima nomina, mentre rimane la facoltatività negli altri casi. Per l'attuazione dei corsi di formazione, le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Scuola la data di assunzione dei vincitori dei concorsi a posti della carriera direttiva. La Scuola superiore informa le amministrazioni dello Stato dei corsi che essa attua almeno trenta giorni prima del loro inizio, indicando il numero dei posti, l'assegnazione del numero di questi a ciascun ministero, il programma e la durata di ciascun corso. Nei limiti dei posti assegnati, le amministrazioni dello Stato provvedono all'ammissione degli interessati ai corsi facoltativi.

In quarto luogo, al termine dei corsi i partecipanti vengono valutati sulla base di esami (una o più prove scritte e un colloquio sulle materie che hanno formato oggetto di insegnamento durante il corso) e dello svolgimento di un'indagine tecnica (per i corsi di aggiornamento). L'esito del corso è comunicato all'impiegato e alla amministrazione di appartenenza. Il superamento dell'esame per ogni tipo di corso costituisce titolo di merito per conseguire la promozione - sia per esame, che per scrutinio - alle qualifiche superiori.

³⁰⁶ La Scuola, poi, promuove e compie studi per il miglioramento tecnico-amministrativo delle amministrazioni dello Stato, organizzando presso ciascuna di esse corsi dalle stesse richiesti, sovrintende agli istituti, scuole e corsi eventualmente organizzati presso le singole amministrazioni e ne coordina le attività.

In quinto luogo, i docenti sono individuati tra professori titolari di università ed impiegati dello Stato comandati presso la Scuola superiore (magistrati e ad impiegati civili dello stato), e, all'esterno dell'amministrazione, tra soggetti che abbiano particolare competenza tecnica notoriamente riconosciuta.

In sesto luogo, nel complesso, il metodo di insegnamento si basa sia su lezioni, sia sulla redazione di un'indagine tecnica da compiere presso un'amministrazione centrale o periferica, al fine di studiare il «perfezionamento dei metodi amministrativi e di proporre miglioramenti nel funzionamento dei servizi».

In settimo luogo, i corsi prevedono una parte teorica generale, gestita dalla Scuola, e una parte specialistica relativa alla singola amministrazione di riferimento. L'impronta adottata è prevalentemente di tipo teorico-legalistica. Infatti, le materie impartite sono: problematiche della pubblica amministrazione, comunità europee e pubblica amministrazione, diritto pubblico dell'economia, politica economica, scienza dell'amministrazione, statistica applicata, documentazione e comunicazione.

Infine, la durata della formazione, come si è detto, è breve (quattro mesi).

La nascita di una grande scuola italiana, dunque, introduce elementi positivi per la formazione del personale pubblico, ma rispetto ad obiettivi di reale rinnovamento amministrativo, o paragonata all'illustre modello francese (dell'*École Nationale d'Administration*³⁰⁷), presenta un disegno regolamentare largamente incompleto.

Infatti, la Scuola "prima maniera" è collegata direttamente al centro più alto (differendo, dunque, delle precedenti scuole di formazione, incardinate in singoli settori della pubblica amministrazione); la formazione è rivolta ai funzionari con mansioni subordinate (e non ai "vertici" dell'amministrazione); i corsi di formazione sono di breve durata e distribuiscono incentivi molto limitati (titoli di merito per future promozioni); gli insegnanti vengono sia da settori interessati, che dall'esterno; pur essendo previsti metodi teorici e applicazioni pratiche, i tipi di insegnamento rimangono teorico-legalistici e scarsamente economici e manageriali; non sono previste finalità di reclutamento e, quindi, la Scuola non si rivolge a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni.

Con una tale configurazione, gli ambiziosi obiettivi di rinnovamento, sottesi alla riforma annunciata, finirono per svuotarsi nella realtà. La Scuola, infatti, finì per occuparsi esclusivamente di corsi per funzionari già in carriera, per archi temporali molto brevi. L'assenza di modificazioni sui meccanismi di reclutamento e alcuni difetti della disciplina sulla formazione

³⁰⁷ Su tali aspetti, nell'ambito della medesima ricerca su «L'impatto della Scuola sulla dirigenza dello Stato», si v. lo studio condotto da L. Saltari, *Formazione e selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri stati*.

impedirono alla Scuola di costituire un reale fattore di rottura rispetto al passato.

Per un verso, nonostante fosse incardinata presso la Presidenza del Consiglio, l'istituzione non riuscì ad imporsi rispetto a tutte le amministrazioni. Di fatto, i ministeri maggiori – considerando l'ampia platea alla quale i corsi si rivolgevano e la brevità degli stessi – mandavano poco personale per la formazione. In poco meno di dieci anni (dal 1962 al 1971), i partecipanti ai corsi direttivi della Scuola superiore sono stati 2.370, distribuiti in 26 corsi (di regola 3 all'anno). Inoltre, dopo un picco iniziale di partecipazione (nel 63-64 il numero degli allievi – dopo i 147 iscritti del primo anno, distribuiti su 2 corsi - è stato di 371) si è avuto un *trend* calante e, pur in presenza di limitate oscillazioni, il numero dei partecipanti si è attestato sotto le 300 unità (330 nel 64-65; 212 nel 65-66; 265 nel 66-67; 284 nel 67-68; 204 nel 68-69; 248 nel 69-70; 229 nel 70-71).

Per l'altro, rimanendo inalterato il meccanismo di reclutamento – operato, in maniera autonoma, dai singoli ministeri – anche la formazione finiva per rimanere prevalentemente *on job*. Tra l'altro, se l'esito favorevole degli esami presso la Scuola costituiva titolo per conseguire la promozione, l'esito sfavorevole non aveva alcuna conseguenza. Per cui, la gerarchia e la carriera, rafforzate dal legame tra progressione economica e promozione, accentuavano la chiusura dei ministeri ad interventi esterni in quanto la formazione era interamente nelle mani della dirigenza amministrativa, così come la carriera. In sostanza, la formazione costituiva parte della carriera.

Il primo modello di Scuola, dunque, è poco ambizioso e produce un limitato apporto formativo *extra job* da parte della Scuola: corsi brevi, rivolti ad una platea troppo ampia, prevalentemente giuridici, con scarsi incentivi alla partecipazione e, di conseguenza, al superamento. Se il disegno politico è quello di rinnovare gli apparati pubblici partendo dalla formazione del personale, la traduzione legislativa di tali intenti è ancora largamente carente e poco mirata.

5. La Sspa pigliatutto, ma solo sulla carta (1972-84)

Negli anni Settanta, la Scuola subisce una radicale trasformazione, sommando ai compiti di formazione anche quelli di reclutamento. Tali modificazioni si inseriscono nel disegno di riforma amministrativa volto a valorizzare una formazione permanente, accentuare l'esigenza di mobilità dell'amministrazione e, come è noto, con la creazione della dirigenza. Ancora una volta, dunque, la riforma della formazione si lega ad obiettivi ambiziosi del legislatore, non limitati solamente ad un mero adeguamento al posto di lavoro. Le risultanze di un tale assetto, però, sono fortemente fallimentari, in quanto la disciplina normativa – anche a causa di alcuni difetti delle regole e all'insufficiente volontà politica al rinnovamento – ha avuto un'applicazione molto limitata.

È opportuno illustrare le norme e, di seguito, la loro concreta attuazione.

In primo luogo, la legge 28 ottobre 1970, n. 775, all'art. 16, lett. h, contiene la delega per la riforma della Scuola in connessione con la dirigenza. In secondo luogo, a tale delega seguono il d.P.R. 21 aprile 1972, n. 472, di riordino e potenziamento della Scuola e il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, che, all'art. 23, prevede il corso di formazione dirigenziale.

Il regolamento sulla Scuola ne rinnova l'ordinamento, prevede una nuova sede e ne amplia le funzioni, configurando l'istituzione – che rimane incardinata presso la Presidenza del Consiglio – come “pigliatutto”³⁰⁸. Il decreto delegato attribuisce alla Sspa – oltre ai corsi di aggiornamento e di formazione per la carriera direttiva – le funzioni: di formazione-selezione per i funzionari della carriera direttiva che intendono passare alla dirigenza; di formazione-reclutamento per studenti che vogliono accedere alla pubblica amministrazione (fino alla metà dei posti disponibili nella carriera direttiva). Entrambe le funzioni hanno carattere unitario per tutte le amministrazioni.

Con riguardo alla prima competenza (art. 23, d.P.R. n. 748/1972), dunque, è previsto che per la nomina a primo dirigente (che rappresenta il gradino più basso delle qualifiche dirigenziali) è necessario seguire un corso di formazione con esami, riservato agli impiegati delle carriere direttive con almeno cinque anni di servizio e con una qualifica non inferiore a direttore di sezione. L'ammissione al corso è subordinata al superamento di una selezione per titoli di servizio. Il corso – di 14 mesi di durata – ad «indirizzo spiccatamente professionale», prevede sia una parte teorica (da svolgersi a Roma), sia una parte applicativa (di almeno sette mesi) presso amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza (preferibilmente presso uffici periferici, fuori da Roma), o presso grandi aziende private (per compiere studi di organizzazione aziendale).

Le materie impartite sono teoriche – cultura giuridico amministrativa ed economica o tecnico-scientifica – e di tipo più “tecnico” – tecniche relative all'organizzazione razionale dell'amministrazione e all'economicità e all'efficacia dell'azione pubblica. Da segnalare che, a fianco all'insegnamento delle discipline comuni per gli impiegati appartenenti a tutte le amministrazioni, è prevista una sezione integrativa di parte speciale, relativa alla legislazione ed ai servizi dell'amministrazione di rispettiva appartenenza, con particolare riferimento alle attribuzioni dei dirigenti di ciascun ruolo. Per le materie più tecniche la Scuola può avvalersi delle università e degli istituti superiori, nonché delle scuole di perfezionamento o specializzazione.

Sono previsti dettagliati meccanismi selettivi durante i corsi. Alla conclusione degli stessi, infatti, è prevista la formazione delle graduatorie di

³⁰⁸ S. Cassese, *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, cit., p. 237.

merito (distinte in riferimento alle attribuzioni dei dirigenti di ciascun ruolo), sulla base delle votazioni degli esami vertenti sulle materie che hanno formato oggetto di insegnamento (due prove scritte e un colloquio) e della relazione illustrativa da compilare alla fine del periodo applicativo³⁰⁹. Per sostenere gli esami è necessario aver riportato quantomeno il punteggio di ventiquattro trentesimi nella relazione. Gli allievi che non superano il corso possono essere ammessi a frequentarne solo un altro dopo che siano trascorsi almeno tre anni dalla data di approvazione della graduatoria; quelli che, pur avendo superato il corso, non conseguono la promozione per insufficienza di posti, possono essere ammessi per non più di due volte a successivi corsi.

Con riguardo alla seconda funzione, a fianco alla tradizionale modalità di accesso alla pubblica amministrazione viene previsto il corso-concorso della Sspa per accedere alla carriera direttiva (art. 2, d.P.R. n. 472/1972). Si tratta di un *iter* che prevede un concorso di accesso ad un corso di formazione, al termine del quale, superate ulteriori prove, si è ammessi in una pubblica amministrazione. Il numero dei posti da ricoprire con tale procedura non deve essere superiore alla metà di quelli che si prevede si renderanno disponibili, nei singoli ruoli organici delle carriere direttive amministrative, alla data di conclusione del corso. Al concorso possono partecipare laureati e giovani laureandi: non è necessario, infatti, possedere uno specifico titolo di studio, in quanto è sufficiente l'inserimento nel piano di studi (seguito o da seguire) delle materie indicate nel bando di concorso.

Il procedimento è il seguente. Dopo il superamento del concorso di accesso alla Scuola (per titoli ed esame-colloquio), segue la frequenza – con borsa di studio, corrispondente al 70% dello stipendio dei direttivi - di un anno accademico di corso. Durante quest'ultimo, è contemplata la possibilità di un periodo applicativo, non superiore a tre mesi, presso organi centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato. In caso di esito positivo del ciclo formativo (è previsto il superamento di un esame teorico-pratico sulle singole materie di insegnamento), si ha - nel limite dei posti disponibili, tenendo conto della graduatoria di merito - la presa di servizio nelle amministrazioni (nomina in prova nella qualifica iniziale; per i laureandi, subordinatamente al conseguimento del titolo di laurea). Di

³⁰⁹ La relazione illustrativa, più in particolare, ha per oggetto: l'analisi critica dei servizi e delle organizzazioni studiati, l'esame comparato dei diversi sistemi organizzativi e di conduzione della pubblica amministrazione e delle aziende, nonché le osservazioni e proposte dell'allievo per adattare all'amministrazione di appartenenza razionali soluzioni riscontrate nell'organizzazione dei servizi e delle aziende cui sono stati applicati. Le singole relazioni sono oggetto di dibattito in seminari costituiti da gruppi di allievi, sotto la direzione di tre docenti i quali attribuiscono collegialmente un giudizio motivato sulle singole relazioni, accompagnato da un voto espresso in trentesimi.

conseguenza, all'ordinario reclutamento operato singolarmente dalle amministrazioni, si affianca quello svolto dalla Scuola.

Per quanto riguarda gli altri corsi (di formazione, integrazione e aggiornamento per la carriera direttiva: art. 14, d.P.R. n. 472/1972), è previsto l'obbligo per le amministrazioni di far frequentare agli impiegati delle carriere direttive amministrative e tecniche, che provengono dai concorsi ordinari, entro il primo biennio dall'ingresso in carriera, un corso di formazione, presso la Scuola superiore (o presso gli istituti o le scuole istituiti presso le amministrazioni dello Stato, sotto la sovrintendenza della Sspa), della durata di sei mesi. I corsi di integrazione per la nomina nella carriera direttiva degli impiegati della carriera di concetto si concludono con un esame finale per il giudizio di idoneità³¹⁰.

La struttura scientifica della Scuola viene articolata in tre dipartimenti (art. 8, d.P.R. n. 472/1972) – scienze giuridico-amministrative; scienze economico e aziendali; scienze storiche, politiche e sociali – nei quali sono incardinati i professori stabili. Tale ripartizione rimarrà tale anche negli anni successivi, pur se verranno precisate e meglio articolate le funzioni dei dipartimenti (soprattutto negli anni Novanta, con l'individuazione anche di un docente coordinatore per ciascuna area).

Tali discipline, dunque, risultano estremamente ambiziose, ricalcano in buona parte modelli stranieri virtuosi e producono modificazioni rilevanti nella disciplina della Sspa. Per la prima volta, infatti, la formazione viene svolta prima dell'accesso alla pubblica amministrazione (col corso-concorso) e non più all'interno di essa. Questa disposizione, in particolare, è volta alla formazione – in prospettiva - di una dirigenza *ad hoc*. Inoltre, il corso dirigenziale mira a colmare le lacune della formazione *on job*, facendo in modo che non sia più l'alta dirigenza a formare e selezionare i propri collaboratori, in quanto tale compito viene svolto dalla Scuola superiore. Anche i corsi di formazione, infine, presentano aspetti interessanti, in

³¹⁰ Per i corsi di integrazione, per la nomina nella carriera direttiva degli impiegati della carriera di concetto, l'ammissione avviene secondo l'ordine di ruolo, previo parere favorevole dei rispettivi consigli di amministrazione, in relazione anche alle esigenze dei servizi ed a quelle organizzative dei corsi.

All'aggiornamento permanente dei funzionari della carriera direttiva, la Scuola provvede mediante corsi o seminari. Durante la frequenza dei corsi, gli impiegati civili dello Stato sono considerati in servizio a tutti gli effetti e dipendono gerarchicamente e disciplinarmente dal direttore della Scuola.

Inoltre, come segnalato, alla Scuola è attribuita la sovrintendenza degli istituti e scuole per il personale istituiti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. La Scuola può, altresì, organizzare e tenere corsi di formazione e di aggiornamento per il personale dipendente dalle regioni, dalle province, dai comuni e dagli enti pubblici a carattere nazionale (d'intesa con le amministrazioni interessate).

La frequenza dei corsi e l'esito favorevole espresso con giudizio di idoneità nel colloquio sostenuto a conclusione del corso costituiscono requisito di valutazione nello scrutinio per la promozione alla qualifica di direttore di sezione o equiparata.

quanto sono volti a fornire una “bussola” al dipendente appena assunto, in modo che possa apprendere la professione prima di iniziirla.

La storia delle riforme legislative dirette a realizzare le finalità illustrate, tuttavia, è anche la storia dei loro fallimenti, in sede applicativa, a causa delle resistenze opposte dalle burocrazie ministeriali, poco propense a cedere il controllo del reclutamento — e, dunque, avverse ai tentativi di centralizzazione — e gelose delle aspettative di carriera — di conseguenza contrarie ai sistemi di accesso dall'esterno e agli obiettivi di «ringiovanimento»³¹¹. Per questi motivi, ha avuto limitata applicazione il sistema previsto dal d.P.R. n. 748/1972, sia del corso-concorso, sia del corso di formazione dirigenziale, che dei corsi di formazione in senso proprio. Anche il coordinamento dell'attività formativa, in assenza di una forza contrattuale effettiva³¹², non ha ottenuto i risultati sperati.

Il corso-concorso fu un fallimento per ragioni legate all'impianto legislativo e per una distorta applicazione amministrativa. Relativamente al primo aspetto, il rapporto costi-benefici — a seguito di un concorso si aveva un lungo corso e un'ulteriore selezione, che precedevano l'ingresso effettivo nella p.a. — non risultava equilibrato, soprattutto in relazione ai canali alternativi. Infatti, una volta entrato nella pubblica amministrazione, l'ex allievo si trova subordinato o alla pari con chi è entrato con il concorso ordinario. Per un verso, infatti, per accedere alle qualifiche dirigenziali è indispensabile essere già all'interno della pubblica amministrazione; per l'altro, fino al cinquanta per cento dei posti per direttivi si ha la riserva per gli interni, che comunque possono invadere anche la modalità selettiva per esterni.

Con riguardo al *law in action*, va segnalato, in primo luogo, come la modalità di accesso per gli esterni è stata attivata solo a distanza di 6 anni dal regolamento del 1972. Il primo corso-concorso, infatti, fu bandito nel 1978 e espletato l'anno successivo, mentre il corso vero e proprio ebbe luogo nel 1980³¹³.

³¹¹ S. Battini, *Il personale*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, pt. gen., tomo I, Giuffrè, Milano, 2003, p. 1283.

³¹² S. Sepe, *La scuola superiore della pubblica amministrazione. Quarant'anni di attività al servizio dello Stato*, 2003, p. 38.

³¹³ Il primo corso-concorso per il reclutamento dei funzionari fu bandito sotto M.S. Giannini ministro dell'Ufficio dell'organizzazione amministrativa, poi funzione pubblica. Al concorso vennero ammessi i laureati (e laureandi) di tutte le discipline e gli impiegati dello Stato di categoria o livello professionale immediatamente inferiore (VI o VII) in possesso di determinati requisiti (di studio o di anzianità di servizio). Al concorso — per titoli ed esami — seguiva il corso di preparazione per il reclutamento del personale amministrativo appartenente alla carriera direttiva, della durata di 8 mesi per i livelli professionali di VII qualifica e della durata di 10 mesi per quelli di VIII. I corsi si dividevano in due periodi. Nella prima parte, venivano impartiti gli insegnamenti di base relativi alle pubbliche amministrazioni in generale. Nella seconda, l'approccio era settoriale, in riferimento alle esigenze delle singole amministrazioni. Il primo ciclo si concludeva con due prove scritte (esame di metà corso), su materie scelte dal Comitato

In secondo luogo, successivamente il corso è stato prima abbreviato (solo il primo è durato dodici mesi come previsto dalla legge) e poi parzialmente svolto all'interno delle amministrazioni, che raramente hanno condotto un'ordinata attività formativa.

Inoltre, in terzo luogo, il corso è andato via via perdendo il carattere unitario ed è divenuto corso-concorso per singoli ministeri. Solo le prime tre edizioni, infatti, sono state bandite per «consiglieri ministeri», mentre, dalla quarta in poi, al concorso generale sono state affiancate tornate settoriali. Di conseguenza, le prove intermedie – a causa del ripristino dei concorsi settoriali – non servono più neanche a formare una graduatoria funzionale alla scelta dell'amministrazione.

In quarto luogo, viene meno anche il carattere selettivo, perché tutti i partecipanti vengono ammessi alla p.a. (gli esclusi sono stati poche unità); si smarrisce anche la caratteristica di corso-concorso perché la graduatoria prescinde dal corso ed è fondata su prove *ad hoc*.

Il corso dirigenziale, invece, nel periodo considerato, non fu mai attivato. Il concorso, infatti, è stato rinviato diverse volte in via legislativa. Restando, dunque, largamente nelle mani dell'alta dirigenza la formazione e la selezione dei propri collaboratori, aumenta anche lo squilibrio tra interni e esterni già previsto nell'impianto normativo complessivo.

Infine, il corso formativo di sei mesi per funzionari non riesce a raggiungere le finalità che la norma prevedeva. Le amministrazioni inviano i propri dipendenti o quando non sanno dove collocarli all'atto dell'assunzione, o quando sono necessari i pochi punti assegnati dal corso per una progressione in carriera. In questo ultimo caso, però, i dipendenti sono da parecchi anni nell'amministrazione e non possono assentarsi per sei mesi, per cui la norma viene aggirata prevedendo un tempo da trascorrere presso la Scuola molto breve, mentre poi la "formazione" viene affinata nell'amministrazione di appartenenza³¹⁴.

Il secondo modello della Scuola, dunque, è estremamente ambizioso, ma non riesce a decollare. I corsi si allungano, vengono parametrati alla platea di riferimento, si estendono a discipline non legalistiche, sono tenuti anche da docenti esterni alle amministrazioni ma, pur essendo forniti nelle norme di importanti meccanismi di implementazione (selezione e reclutamento), non raggiungono i risultati sperati per le resistenze dei ministeri e/o un'insufficiente volontà politica di cambiamento.

didattico della Sspa ed un colloquio su tutte le discipline insegnate. Sulle risultanze di tali prove, e della conseguente graduatoria, gli allievi erano ammessi ad optare per l'amministrazione preferita. Nella seconda parte venivano impartiti insegnamenti specifici e periodi di applicazione presso l'amministrazione prescelta dai singoli allievi. Il corso veniva concluso con un esame e con la redazione e discussione di una tesi.

³¹⁴ S. Cassese, *La formazione dei funzionari amministrativi. Un confronto internazionale*, cit., p. 683.

Pur in presenza di una regolamentazione avanzata, sono presenti alcuni difetti che poi si riscontreranno – in forme più o meno accentuate – anche nelle normative e prassi successive: smussamento dei meccanismi selettivo-competitivi all'interno dei corsi; squilibrio tra interni ed esterni per il raggiungimento dei vertici dell'amministrazione.

6. Il corso concorso per “interni” e la formazione senza incentivi (1984-93)

Il parziale fallimento della normativa del 1972 produce i correttivi, al ribasso, del 1984 (l. n. 301/1984)³¹⁵: si ha un notevole ridimensionamento e stravolgimento del corso-concorso e il ripristino dei concorsi indetti dalle singole amministrazioni, in funzione di accesso alla dirigenza.

Per quest'ultimi è prevista una biforcazione: per un verso, si ha un concorso con qualche spiraglio agli esterni qualificati (liberi professionisti laureati iscritti all'albo da almeno cinque anni, dirigenti delle imprese pubbliche e private in possesso di laurea e con almeno cinque anni di servizio nelle funzioni), oltre che rivolto a dipendenti pubblici (appartenenti a qualifiche dell'area direttiva e professionale, con almeno cinque anni di servizio nella qualifica e docenti universitari); per l'altro, un canale è riservato ai dipendenti delle amministrazioni con maggiore anzianità (impiegati della carriera direttiva della stessa amministrazione, inquadrati nelle qualifiche settima e superiori con almeno nove anni di servizio). Per i vincitori di tali concorsi – “speciale” (art. 2) e “pubblico” (art. 8) – è contemplata solamente la partecipazione ad un ciclo di seminari tenuti dalla Sspa (almeno quattro per anno), con oggetto tecniche di organizzazione³¹⁶.

Il corso concorso, invece, viene sostanzialmente stravolto: è previsto per il quaranta per cento dei posti³¹⁷; ha breve durata ed è scarsamente selettivo; concerne la formazione dirigenziale ma è rivolto solo agli interni. Ad esso, infatti, sono ammessi, su loro domanda, dipendenti amministrativi in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione al concorso speciale (impiegati direttivi delle amministrazioni statali, anche ad

³¹⁵ Più in generale, sulla disciplina del 1984, si v. A. Grosso, *La dirigenza statale*, in M. D'Alberti, *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990, 38 ss.; P. Caporossi, *La selezione dei migliori per la pubblica amministrazione. La Scuola superiore della pubblica amministrazione e il reclutamento del personale direttivo dello Stato in Italia*, in *Riv. trim. scien. amm.*, 1995, fasc. 2.

³¹⁶ Vengono abrogate tutte le norme di carattere particolare che disciplinano in modo difforme dalla legge del 1984 l'accesso alla qualifica di primo dirigente per talune amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo (artt. 22 e 23, d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748).

³¹⁷ Inoltre, per l'accesso ai posti di primo dirigente delle amministrazioni dello Stato, vacanti alla data del 31 dicembre 1983, è previsto un regime transitorio, secondo il quale le percentuali riservate al corso concorso di formazione dirigenziale e al concorso pubblico sono estremamente ridotte (10% per ciascuna delle due modalità di accesso).

ordinamento autonomo, appartenenti alle qualifiche settima e superiori e con almeno nove anni di servizio effettivo nella carriera). L'ammissione al corso avviene, per i posti disponibili in ciascuna amministrazione, mediante valutazione dei titoli, anche di servizio³¹⁸, secondo l'ordine di graduatoria, mentre non è previsto alcun esame.

Alla Sspa, non più competente per la selezione, non rimane che il corso di formazione, che riprende le modalità di insegnamento già previste dalla riforma del 1972. Il corso, infatti, è di tipo spiccatamente professionale e verte essenzialmente sulle tecniche dirette ad assicurare una più razionale organizzazione dell'amministrazione e l'economicità, oltre che l'efficienza e l'efficacia, della sua azione, in un quadro di approfondimento della cultura giuridico-amministrativa, socio-economica e tecnico-scientifica. Il programma didattico viene diviso in 5 aree: giuridico-istituzionale, economico-finanziaria, internazionale-comunitaria, organizzativa-strumenti e supporti decisionali, politiche pubbliche. La durata del corso è di sei mesi ed è previsto un periodo di applicazione di tre mesi presso grandi imprese pubbliche o private, per compiere studi comparativi sull'organizzazione e gestione aziendale. Le relazioni finali sono sottoposte a giudizio, funzionalmente all'ammissione all'esame di fine corso³¹⁹.

L'attività dei corsi della legge 301 – partita nel 1985, in seguito all'emanazione del decreto del marzo dello stesso anno (d.P.C.M. 27 marzo 1985), che stabiliva le modalità e programmi dei corsi – fu intensa e svolta presso la sezione autonoma per i corsi dirigenziali con sede a Roma (dal 1993 al 1995, vi furono 538 partecipanti, per un totale di 19 edizioni), e poi spostata a Caserta per permettere di concludere gli ultimi corsi banditi con la formula dettata dalla legge 301/1984 (dal 1995 al 1999, per un totale di ulteriori 11 edizioni, con 226 partecipanti)³²⁰.

³¹⁸ La valutazione dei titoli di servizio è effettuata da una commissione nominata con decreto del ministro competente e composta da un dirigente generale dello Stato appartenente all'amministrazione interessata, che la presiede, e da due dirigenti superiori dello Stato.

³¹⁹ Similmente a quanto previsto nel periodo precedente, al termine del periodo di applicazione il candidato deve redigere una relazione scritta illustrativa degli aspetti critico-analitici sul sistema organizzativo cui è stato applicato, ponendo in risalto l'esame comparato tra sistema pubblico e sistema privato e rispettive conduzioni gestionali, e avanzando osservazioni e proposte in ordine alla migliore organizzazione dei servizi della pubblica amministrazione ed al miglioramento dell'azione amministrativa al servizio dei cittadini. Le relazioni sono oggetto di dibattito in appositi seminari distinti per gruppi di candidati, secondo criteri di omogeneità o affinità, condotti da due docenti della Scuola superiore e da un dirigente generale che presiede. A ciascuna relazione, a conclusione del seminario, viene attribuito un punteggio, sulla base del quale è prevista l'ammissione (o meno) a sostenere l'esame finale del corso di formazione. L'esame finale consiste in due prove scritte e in un colloquio, vertenti sulle materie che hanno formato oggetto dell'insegnamento teorico-pratico.

³²⁰ S. Sepe, *La scuola superiore della pubblica amministrazione. Quarant'anni di attività al servizio dello Stato*, cit., pp. 70 e 84.

Nonostante la maggiore riuscita pratica, anche l'impianto normativo configurato con la normativa del 1984 finì, però, per tradire le finalità di fondo. Per un verso, le aperture all'esterno furono, nella sostanza, molto limitate. Per l'altro, la Scuola, sempre più indebolita, perse anche il carattere "generalista".

In primo luogo, il concorso, formalmente pubblico, garantì poche aperture all'esterno e servì a chi già era funzionario per accedere a livelli più elevati. I concorsi speciali - indetti dalle singole amministrazioni e riservati ai dipendenti delle stesse - hanno amplificato, poi, le divisioni tra amministrazioni. I requisiti di partecipazione richiesti dalle normative favorivano, in tutti i casi, i dipendenti amministrativi, che non di rado concorrevano a più delle modalità descritte.

In secondo luogo, nel corso concorso gli allievi furono selezionati dalle singole amministrazioni, mentre alla Sspa rimase lo svolgimento di corsi molto brevi (di 9 mesi, rispetto ai 14 previsti dal d.P.R. n. 748/1972), per personale in età avanzata. Inoltre, mentre nelle norme del 1972 era prevista una maggiorazione del 50% dei posti da conferire (per rendere il corso più impegnativo e selettivo), nelle norme del 1984 mancava tale possibilità, perdendo la selettività dell'accesso. Lo strumento, quindi, nato come meccanismo di reclutamento e di formazione di esterni meritevoli, perde definitivamente le caratterizzazioni iniziali, per diventare un compromesso tra amministrazioni e Scuola, dove le prime decidono quali loro dipendenti accederanno ai vertici e la seconda si limita al ruolo di formatore non selettivo.

In terzo luogo, visto lo squilibrio tra interni ed esterni - anche in linea di fatto - nelle modalità di accesso, anche la formazione ne risente. Si pensi, ad esempio, alla propensione delle amministrazioni ad indirizzare i propri dipendenti presso la Scuola ad individuare un luogo per l'applicazione professionale funzionale a non perdere completamente la disponibilità del dipendente.

In tale modello, di conseguenza, l'attività formativa, oltre a rimanere prevalentemente *on job*, ha scarsa propensione al rinnovamento, in quanto strumentalmente concepita, anche quando impartita da una Scuola "debole", come mero ostacolo da superare per l'avanzamento in carriera. Il monopolio del reclutamento in capo alle amministrazioni svuota di incentivi i corsi della Sspa (dotata di scarso potenziale selettivo), che - al più - costituiscono un'occasione di arricchimento culturale e professionale per gli alunni più volenterosi e orgogliosi di fare sfoggio di un buon giudizio di fine corso una volta rientrati nell'amministrazione. La selezione e la formazione di giovani talentuosi, però, è resa ardua dagli stretti canali di accesso dall'esterno e dai forti squilibri tra quest'ultimi e chi è già dipendente dell'amministrazione.

7. Le tre edizioni del corso-concorso a cavallo del nuovo secolo (1993-2002)

Nel 1993 si apre una nuova stagione per il personale pubblico e per la relativa formazione. In primo luogo, la dirigenza – con la separazione dei compiti di gestione e indirizzo e controllo, spettando solo questi ultimi alla politica – assume un ruolo più importante rispetto al passato. Il corso concorso, in secondo luogo, riacquista la valenza che aveva in origine: selezione e formazione centralizzata di soggetti che vogliono accedere, anche dall'esterno, ai vertici amministrativi. La connessione tra riforma della Sspa e revisione dei criteri di selezione della dirigenza pubblica è, poi, uno dei punti qualificanti della riforma³²¹. Anche in tal caso, tuttavia, i tentativi di riforma si scontrano con resistenze amministrative. Tale fase si protrae sino ai giorni nostri.

In realtà, il periodo in osservazione, dal punto di vista normativo, potrebbe essere scomposto in due fasi. Infatti, mentre le riforme nel 1993 ripristinano il corso-concorso, pur se per una quota limitata, “vecchia maniera” (concorso di accesso, svolto dalla Scuola, anche per soggetti esterni alla p.a. e formazione selettiva), le discipline emanate nel 1998-2000, invece, separano formazione e selezione (concorso di accesso alla p.a., gestito dal Dipartimento della funzione pubblica, e formazione non selettiva). L'applicazione amministrativa, tuttavia, nel periodo considerato, appare più omogenea. Per un verso, sono stati emanati due corsi-concorsi sulla base delle norme del 1993 e un corso concorso “ibrido” (bandito nel 1998, con la disciplina del 1993, ma svolto successivamente con parziali modifiche al bando, maggiormente compatibili con le modifiche normative successive). Di conseguenza, tutte e tre le selezioni sono state gestite dalla Scuola superiore, che ha tentato – una volta anticipato il momento dell'accesso alla p.a. – quantomeno di rafforzare la selettività del concorso “iniziale” (le prove risultano aumentate) per il terzo corso-concorso. Per l'altro, la principale differenza tra corso-concorso e concorso-concorso sfuma nella realtà: pur se per il primo, in ottica selettiva, è previsto che il numero dei posti per l'ammissione deve essere maggiore al numero dei posti dirigenziali effettivamente messi a concorso, in entrambe le selezioni svolte con la disciplina del 1993 il numero degli allievi ammessi a partecipare è risultato inferiore al numero di posti dirigenziali a concorso. In sostanza, una reale competitività è assente in tutte e tre le edizioni del corso concorso. Le tre selezioni, dunque, possono essere assimilate.

È opportuno, anche in questo caso, esaminare i principali disposti normativi³²² e poi ritornare sulla concreta attuazione amministrativa.

³²¹ E. Cardi e S. Sepe, *La scuola superiore della pubblica amministrazione*, cit, p. 556.

³²² In generale, su tali aspetti, E. Cardi, S. Sepe, *L'accesso alla dirigenza e la scuola superiore della p.a.*, Commento agli artt. 28 e 29 d.lgs. 29/1993, in F. Carinci (a cura di), *Il*

Con il d.lg. 29/1993 viene riordinata la Sspa e ridisciplinata la modalità di accesso alla dirigenza. L'art. 29 del decreto (subito modificato dall'art. 9 del d.lg. n. 470/1993) è interamente dedicato all'attività della Scuola. L'istituzione, organo della Presidenza del Consiglio dei ministri, ma sottoposta alle direttive del Dipartimento della funzione pubblica, svolge attività di accesso, di formazione e di ricerca, oltre ad esprimere parere sui piani formativi delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici.

L'art. 28 (anch'esso modificato con il d.lg. 470/1993, e poi dal d.lg. 546/1993, dal d.lg. n. 387/1998 e dalla l. n. 145/2002), regola l'accesso alla dirigenza: il settanta per cento dei posti disponibili vengono assegnati mediante concorsi indetti dalle singole amministrazioni, ma riservati a dipendenti con almeno cinque anni di servizio, svolti anche in amministrazioni diverse da quella che ha indetto il concorso³²³, o dirigenti di strutture pubbliche o private laureati; il restante trenta per cento degli aspiranti dirigenti va reclutato mediante un unico corso-concorso, presso la Sspa, aperto a giovani laureati con meno di trentacinque anni di età (per i dipendenti di ruolo il limite di età è elevato a quarantacinque anni)³²⁴.

Più in particolare, il corso-concorso ha una durata di due anni, più sei mesi di *stage*³²⁵. Ai sensi delle norme, il numero dei posti messi a concorso, in ottica selettiva, è superiore ai posti dirigenziali effettivamente messi a concorso (una percentuale tra il 25 e il 50%). Ai partecipanti al corso viene corrisposta una borsa di studio, a carico della Sspa. Alla fine del biennio di studio è previsto un esame intermedio ed un esame finale dopo lo

lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario. Dal d.lgs. 29/1993 alla finanziaria, Milano, 1995.

³²³ Al concorso per esami possono essere ammessi i dipendenti amministrativi di ruolo, provenienti dall'ex carriera direttiva, ovvero in possesso, a seguito di concorso per esami o per titoli ed esami, di qualifiche funzionali corrispondenti, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio effettivo nella qualifica. In ambedue i casi è necessario il possesso del diploma di laurea.

³²⁴ È prevista, però, nell'art. 28, co. 11, del decreto del 1993, una disciplina transitoria, secondo la quale «nella prima applicazione del presente decreto, e, comunque, non oltre tre anni dalla data della sua entrata in vigore, la metà dei posti della qualifica di dirigente conferibili mediante il concorso per esami di cui al comma 2 è attribuita attraverso concorso per titoli di servizio professionali e di cultura integrato da colloquio. Al concorso sono ammessi a partecipare i dipendenti in possesso di diploma di laurea, provenienti dalla ex carriera direttiva della stessa amministrazione od ente, ovvero assunti tramite concorso per esami in qualifiche corrispondenti, e che abbiano maturato una anzianità di nove anni di effettivo servizio nella predetta carriera o qualifica. Il decreto di cui al comma 7 definisce i criteri per la composizione delle commissioni esaminatrici e per la valutazione dei titoli, prevedendo una valutazione preferenziale dei titoli di servizio del personale che appartenga alle qualifiche ad esaurimento di cui agli articoli 60 e 61 del decreto del presidente della repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e 15 della legge 9 marzo 1989, n. 88».

³²⁵ Nella versione originaria del d.lg. n. 29/1993 anche per lo *stage* erano previsti due anni, disposizione subito modificata nel novembre del 1993.

stage (al periodo di applicazione vanno ammessi candidati in numero maggiorato, rispetto ai posti messi a concorso, di una percentuale pari alla metà di quella stabilita per l'accesso iniziale al corso concorso), superato il quale si accede alla qualifica di dirigente di ruolo.

Per l'altra modalità di concorso il d.lg. 29/1993 non prevede espressamente alcuna attività formativa precedente all'accesso o successiva allo stesso, mentre il decreto correttivo del 1993 assegna alla Scuola l'attività di formazione preliminare all'accesso alle qualifiche VIII e IX, oltre che di reclutamento dei dirigenti. Il d.P.R. n. 324/2000, poi, sancisce l'obbligatorietà dei corsi della Scuola prima del conferimento del primo incarico dirigenziale; inoltre, i vincitori dei concorsi sono tenuti a frequentare cicli di attività formative (art. 9)³²⁶.

Le novità, quindi, sono di due tipi. Da un lato, i concorsi – un *mix* tra “pubblico” e “speciale” del precedente periodo – aprono a dipendenti pubblici meno anziani, non necessariamente appartenenti all'amministrazione che ha bandito la selezione. Dall'altro, la seconda modalità di accesso è sottoposta a innovazioni caratterizzate da tendenziale strabismo: per un verso, prosegue – rispetto alla disciplina del 1972 - la riduzione del peso della Scuola nella formazione, quantomeno in termini percentuali, da impartire nel corso concorso; per l'altro, quest'ultimo – come delineato nel 1993, a differenza del 1984 – riprende alcune importanti caratteristiche che aveva in passato e le migliora. Esso, infatti, non solo diviene più lungo (biennale, più sei mesi di *stage*), ma permette l'accesso alla dirigenza, centralmente, per giovani laureati e non più, solamente, ai dipendenti amministrativi. In tal modo, la dirigenza non costituisce più un punto di arrivo, al termine di una carriera condotta all'interno

³²⁶ La formazione-integrazione e aggiornamento, così come il controllo della Sspa sugli altri istituti formativi, mantengono le caratteristiche già assunte nei periodi precedenti. I corsi di integrazione, per la nomina nella carriera direttiva degli impiegati della carriera di concetto, hanno la durata di sei mesi e si concludono con un esame finale per il giudizio di idoneità. Sono organizzati dalla Scuola e svolti anche presso le singole amministrazioni. L'ammissione ai corsi avviene secondo l'ordine di ruolo, previo parere favorevole dei rispettivi consigli di amministrazione, in relazione anche alle esigenze dei servizi ed a quelle organizzative dei corsi.

All'aggiornamento permanente dei funzionari della carriera direttiva la Scuola provvede mediante corsi o seminari. Durante la frequenza dei corsi gli impiegati civili dello Stato sono considerati in servizio a tutti gli effetti e dipendono gerarchicamente e disciplinarmente dal direttore della Scuola.

Inoltre, come segnalato, alla Sspa è attribuita la sovrintendenza degli istituti e scuole per il personale istituiti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. La Scuola può, altresì, organizzare e tenere corsi di formazione e di aggiornamento per il personale dipendente dalle regioni, dalle province, dai comuni e dagli enti pubblici a carattere nazionale, d'intesa con le amministrazioni interessate. La frequenza dei corsi e l'esito favorevole espresso con giudizio di idoneità nel colloquio sostenuto a conclusione del corso, costituiscono requisito di valutazione nello scrutinio per la promozione alla qualifica di direttore di sezione o equiparata.

dell'amministrazione, ma attraverso la formazione e selezione della Scuola si può accedere sin da giovani, anche in assenza di precedenti esperienze lavorative. Per cui, tale concorso mira a porsi in concorrenza con le carriere più appetibili del settore pubblico (Magistratura, Banca d'Italia, ecc.) e con il settore privato.

Similmente alla regolamentazione del 1972, anche tale normativa ha avuto applicazione diversi anni dopo la riforma del 1993: la Sspa ha realizzato due edizioni di corso-concorso, la prima iniziata nel 1999, la seconda nel 2000. Più che in passato, i corsi in descrizione hanno concentrato l'attenzione su discipline anche extragiuridiche e su prove di gruppo³²⁷ e hanno contemplato applicazioni pratiche differenziate a seconda della precedente esperienza professionale dell'allievo³²⁸.

Nell'anno 2002, poi, si è svolta un'ulteriore procedura concorsuale, ma sulla base di un bando dell'aprile del 1998, modificato successivamente con decreto direttoriale della Scuola del 18 gennaio 2001. Quest'ultima edizione, come si vedrà, assume elementi da entrambi i complessi normativi (del 1993 e del 1998-2000). Inoltre, come osservato nel paragrafo precedente, sino al 1999 vengono banditi gli ultimi corsi di formazione dirigenziale della legge 301/1984.

È opportuno descrivere le normative introdotte nel 1998-2000, per poi analizzare la prassi della tornata concorsuale bandita successivamente all'emanazione di tale regolamentazione e, più ampiamente, le risultanze delle tre edizioni del corso concorso a cavallo del nuovo secolo.

Con il d.lg. n. 387/1998 e il d.P.R. 8 settembre 2000, n. 324 – oltre che con il d.lg. 30 luglio 1999, n. 287, recante «riordino della Scuola superiore

³²⁷ Il corso, nelle prime due edizioni, dopo una parte iniziale volta ad amalgamare gli allievi provenienti da differenti esperienze formative (universitarie e/o professionali), ha tentato di sviluppare le capacità manageriali dei futuri dirigenti. Tra le materie impartite, infatti, vi sono analisi delle politiche pubbliche, pianificazione strategica e modelli organizzativi. A conclusione di ciascun modulo sono state svolte delle prove – sia individuali, che di gruppo – le cui valutazioni poi sono confluite nel «giudizio professionale», il cui esito positivo è condizione per l'ammissione all'esame intermedio.

³²⁸ Al corso segue un periodo di applicazione pratica. Quest'ultimo è più o meno ampio, a seconda che si sia o meno in presenza di una precedente esperienza amministrativa (in tale ultimo caso, ai sensi del dPCM 324 del 2000, lo *stage* deve essere almeno pari al 60% del ciclo formativo). Per le prime due edizioni del corso concorso si è giunti ad una percentuale del 20% dell'esperienza pratica sull'insegnamento teorico.

Spesso la pratica svolta non si coniuga con il lavoro successivamente svolto: l'allievo non solo va a lavorare in un'amministrazione diversa rispetto a quella in cui ha svolto lo *stage*, ma anche in un ambito diverso (relativamente al primo concorso, solo nel 29% dei casi vi è stata continuità tra l'ufficio in cui si è svolto lo *stage* e la successiva attività lavorativa e solo il 12,5% ha continuato a lavorare nell'ambito della stessa amministrazione dello *stage*). Tutto ciò presenta un vantaggio e uno svantaggio: da un lato, vengono acquisite conoscenze più ampie, anche in funzione di mobilità tra amministrazioni; dall'altro, il giovane dirigente può avere difficoltà nella prima fase lavorativa, scontando la carenza di un periodo di prova nella struttura che deve, da subito, dirigere.

della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche» - vengono sostituite le norme precedentemente descritte. Il decreto del 1998, infatti, modifica l'art. 28 della legge sul personale pubblico e con il d.P.R. 8 settembre 2000, n. 324 vengono delineate le modalità di espletamento delle procedure concorsuali. In sintesi, alla Scuola viene sottratta la funzione di selezione – sia iniziale col concorso, sia attraverso gli esami intermedi e finali durante il corso di formazione (del corso concorso) - e non rimane che il ruolo di preparatore di coloro che superano il concorso per l'accesso alla dirigenza, espletato dal Dipartimento della funzione pubblica.

Tali provvedimenti, dunque, pur mantenendo la centralizzazione del sistema di reclutamento, eliminano la formula del corso-concorso, così separando la selezione dei dirigenti dalla loro formazione.

Più in dettaglio, il sistema introdotto dalla normativa del 1998 prevede, in primo luogo, che, in sede di programmazione del fabbisogno di personale, venga stabilito il numero complessivo di posti di dirigente da coprire mediante concorso. Le singole amministrazioni si limitano a comunicare i fabbisogni di personale alla Presidenza del Consiglio.

In secondo luogo, tale fabbisogno viene ripartito fra due alternative procedure concorsuali (senza predeterminazione legislativa, rispetto al passato, del rapporto percentuale dei posti da assegnare), bandite dal Dipartimento della funzione pubblica per tutte le amministrazioni statali (e dai singoli enti pubblici non economici, per i posti disponibili nei ruoli organici di questi ultimi). In tale procedimento, la Scuola non ha che funzioni consultive (viene sentita, come le altre amministrazioni, per individuare le materie concorsuali³²⁹).

La prima modalità di accesso è riservata ai dipendenti di ruolo con almeno cinque anni di servizio in posizioni professionali per le quali è previsto il possesso del diploma di laurea.

La seconda, invece, non riservata a dipendenti già in servizio, è volta a consentire il reclutamento di dirigenti, senza limiti di età, ma altri requisiti di partecipazione vengono resi più vincolanti. Per concorrere, infatti, non è più sufficiente la laurea, ma è necessario un altro titolo di studio *post* universitario (come il diploma di specializzazione, il dottorato di ricerca, o altro titolo analogo rilasciato da istituti universitari o istituzioni formative).

Di converso, la funzione di formazione della Scuola è perseguita in maniera più decisa (art. 9, d.P.R. del 2000). Anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, i vincitori dei concorsi sono tenuti a frequentare cicli di attività formative organizzati dalla Scuola. Quest'ultimi comprendono un periodo di attività didattica e uno di applicazione pratica. I corsi si svolgono secondo il programma predisposto dalla Scuola in relazione alle due distinte procedure concorsuali e tengono conto, anche ai

³²⁹ Si v. gli artt. 5 e 6, d.P.R. 8 settembre 2000, n. 324.

fini della durata complessiva e della loro articolazione, delle specifiche metodologie formative di volta in volta previste in relazione ai fabbisogni professionali da soddisfare e di eventuali periodi di integrazione tra i diversi cicli formativi.

Più in dettaglio, per i vincitori dei concorsi per “interni” il ciclo formativo ha una durata massima non superiore a dodici mesi e si articola in un periodo di attività didattica non inferiore al sessanta per cento dell'intera durata e in una fase di applicazione non inferiore al trenta per cento. Per i vincitori dei concorsi per (anche) esterni con titolo *post lauream*, il ciclo formativo ha una durata massima non superiore a diciotto mesi e si scompone – ribaltando la ripartizione prevista per i vincitori interni - in un periodo di attività didattica non inferiore al trenta per cento e in uno di applicazione non inferiore al sessanta per cento. Similmente alla normativa del 1993, dunque, si presta attenzione alla modulazione dei periodi di pratica rispetto alle parte teorica e all'attività di lavoro individuale rispetto alle lezioni frontali³³⁰.

In definitiva, con le discipline del 1998-2000, si passa – nelle norme - dal corso-concorso al concorso-corso: la Scuola non ha più funzioni di selezione, che comunque rimangono accentrate; la formazione è obbligatoria e riguarda tutti i neo-dirigenti, sia quelli provenienti dalla carriera, sia quelli esterni, selezionati con le due distinte categorie concorsuali citate. La Scuola, dunque, diviene un appaltatore di formazione (e non più di concorsi) per il Dipartimento della funzione pubblica, anziché per le singole amministrazioni. Per la prima volta, ad una riduzione del potere della Scuola (almeno per il reclutamento), non corrisponde una riespansione delle amministrazioni all'interno delle quali deve essere assunto il personale dirigenziale. Si tratta di una misura interessante, in quanto suscettibile di rompere le chiusure tra amministrazioni, tendenzialmente propense a favorire dinamiche interne nel reclutamento del personale. Ma come per altre misure di rottura, l'attuazione amministrativa

³³⁰ I periodi di applicazione possono svolgersi presso amministrazioni italiane o straniere, enti o organismi internazionali, aziende pubbliche o private, secondo modalità che assicurino l'acquisizione di un ampio spettro di esperienze professionali. Il programma di ciascun ciclo formativo deve, comunque, prevedere tempi e modalità di valutazione sia delle attività didattiche, sia di quelle svolte nell'ambito dei periodi di applicazione, con la verifica del livello di professionalità acquisito al termine del ciclo. Per ciascun partecipante la Scuola annota su un'apposita scheda curriculare i risultati della valutazione continua e della verifica finale.

Sulla base degli indirizzi formulati dalla Scuola nella “Relazione sulla programmazione di massima delle attività della Sspa per l'anno 2001”, si prevede che il ciclo formativo non deve essere superiore ad un anno per coloro che sono già dipendenti pubblici, mentre può essere più lungo per coloro che non sono dipendenti. Alle lezioni frontali si affianca un'estesa attività di tutoraggio, in modo da permettere agli allievi di lavorare per proprio conto e discutere in aula i risultati del lavoro svolto.

si rivela complessa e il legislatore interviene rapidamente ad assecondare i mal di pancia delle amministrazioni.

Tali normative, relativamente al corso-concorso, non sono mai state integralmente applicate. Il Dipartimento della funzione pubblica, inoltre, non ha assunto il ruolo di forte centralizzazione che le norme gli assegnavano attraverso il conferimento del monopolio del reclutamento dei dirigenti. Soltanto nel maggio del 2002, poi, è stata attivata presso la Sspa la prima sezione del ciclo di attività formative per dirigenti pubblici vincitori di concorso³³¹, della durata di 12 mesi (di cui 3 mesi di applicazione pratica).

È opportuno soffermarsi sull'applicazione della normativa sul corso concorso. Come osservato, nel 2002 si è svolta una procedura concorsuale, ma sulla base di un bando dell'aprile del 1998 (il d.lg. 29 ottobre 1998, n. 387 prevede che le disposizioni in esso contenute si applicano ai concorsi banditi successivamente alla data di entrata in vigore del decreto). Pubblicato, dunque, sulla G.U. del 29 maggio 1998, il concorso, per giovani laureati, prevedeva l'assegnazione di 174 borse di studio da assegnare ad altrettanti candidati per seguire un tirocinio di 18 mesi, a conclusione del quale, previo esame finale, sarebbero stati scelti i 134 vincitori primi in graduatoria. Da allora il diario della prima prova d'esame, mai fissato, è rimbalzato di gazzetta in gazzetta fino al 30 gennaio del 2002, sulla quale è apparso il decreto direttoriale della Scuola (del 18 gennaio 2001), che ha integrato il bando di concorso e riaperto i termini di presentazione della domanda³³².

La selezione svolta ha applicato in maniera ibrida le diverse discipline. Per un verso, per partecipare alla selezione, gestita dalla Scuola, è sufficiente la laurea e non sono necessari, quindi, titoli *post lauream* (come previsto dalle norme del 1998-2000). Per l'altro, significativamente, il corso viene postposto all'assunzione, al contrario di come accadeva prima (solo nelle norme): pertanto i vincitori vanno subito assunti e soltanto dopo istruiti a dovere. Infatti, nominati i vincitori, questi sono tenuti alla frequenza di un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola superiore (così come disciplinato dal d.P.R. n. 324/2000). A loro spetta da subito il trattamento economico previsto per i dirigenti della pubblica amministrazione e non già il 70% dello stesso, così come regolato dalle precedenti normative.

³³¹ Destinata a: 12 dirigenti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; un dirigente dell'Ente Teatrale Italiano; un dirigente dell'Accademia Nazionale dei Lincei.

³³² Il concorso ripartisce i centotrentaquattro posti di dirigente di ruolo in centododici nelle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, rientranti nella disciplina del ruolo unico della dirigenza e ventidue in altre amministrazioni pubbliche. Questi ultimi sono così ripartiti: Consiglio nazionale delle ricerche: uno; I.N.P.D.A.P.: undici; I.N.A.I.L.: cinque; A.C.I. Italia: quattro; Università di Lecce: uno.

Inoltre, non sono previsti limiti di età³³³. La conciliazione dei profili provenienti dai due complessi normativi viene ricercata rendendo più complessa la fase concorsuale iniziale, dove le prove aumentano (sono previsti due elaborati scritti anziché uno e un orale) e integrate (la preselezione non prevede, come in precedenza, soltanto generici test psicoattitudinali, ma soprattutto quesiti a risposta multipla riguardanti le materie previste dal bando di concorso)³³⁴.

La concreta pratica amministrativa, poi, rivela come il numero dei vincitori del concorso (93) sia significativamente inferiore al numero dei posti messi a concorso (134).

Tali elementi, dunque, permettono di assimilare le tre edizioni del corso concorso svolte tra il 1999 e il 2003. Su di esse possono essere formulate alcune considerazioni, sulla base di una recente indagine per interviste svolta sugli ex allievi di tali edizioni³³⁵. Rispetto al passato, gli obiettivi di rinnovamento amministrativo, attraverso il reclutamento e la formazione della dirigenza, vengono perseguiti in maniera più decisa, pur se taluni difetti continuano a caratterizzare legislazione e attività amministrativa.

Le tre edizioni del corso concorso descritte producono effetti positivi sul ringiovanimento della classe dirigente (secondo il campione degli intervistati quasi l'80% è nato tra il 1966 e il 1974, con una forte

³³³ Per tale ragione vengono riaperti i termini per la presentazione delle domande di ammissione al concorso, ma soltanto per coloro che alla scadenza del termine dal bando originario (29 giugno 1998) avevano superato i limiti di età poi soppressi ed erano, comunque, in possesso degli altri requisiti prescritti.

³³⁴ Le materie sulle quali si fondano scritti e orali sono le seguenti: diritto costituzionale; diritto amministrativo; diritto civile; diritto comunitario; diritto del lavoro; economia politica; politica economica; scienza delle finanze; elementi di statistica descrittiva; economia e gestione delle aziende; scienza e tecnica dell'organizzazione; sociologia dell'amministrazione pubblica; storia contemporanea dal 1870 con particolare riguardo alla storia delle istituzioni italiane ed europee; lineamenti generali di sistemi informativi automatizzati; lingua inglese o lingua francese. Le due prove scritte sono volte ad accertare la preparazione del candidato sia sotto il profilo teorico, sia sotto quello applicativo-operativo. La prima prova scritta - che consiste nello svolgimento di un elaborato su tematiche di ambito giuridico-economico e/o storico-sociale - mira a verificare l'attitudine del candidato all'analisi di fatti e di avvenimenti, nonché alla riflessione critica. Il secondo scritto accerta l'attitudine del candidato all'analisi e alla soluzione di problemi inerenti alle funzioni dirigenziali, e consiste nella risoluzione di un caso in ambito giuridico amministrativo e/o gestionale organizzativo. La prova orale mira a verificare la preparazione del candidato, nonché la sua attitudine all'espletamento delle funzioni dirigenziali e consiste in un colloquio interdisciplinare sulle materie indicate nel bando. L'accertamento della conoscenza della lingua straniera scelta dal candidato e la conoscenza delle problematiche e delle potenzialità organizzative connesse all'uso degli strumenti informatici, nonché la capacità di utilizzare, anche mediante una verifica applicativa, le apparecchiature e le applicazioni informatiche, completano l'iter concorsuale.

³³⁵ A tale rilevamento campionario, svolto alla fine del 2008, hanno partecipato 129 dirigenti.

immissione di trentenni³³⁶) e, cementificando le relazioni tra allievi, muovono nella direzione della creazione di uno spirito di corpo (per più del 90% degli intervistati i corsi della Sspa permettono di creare buoni rapporti tra gli allievi, anche se non sempre – a fine corso – è possibile conservare la relazione instaurata). L'omogeneità tra i corsisti, inoltre, è anche esterna alla Scuola, sia dal punto di vista territoriale (quasi l'87% proviene dal centro sud) e territoriale-culturale (poco meno del 50% ha studiato in Università romane e quasi un altro 10% a Napoli; la formazione giuridica di base continua ad essere dominante ma non schiacciante: il 52,2% ha conseguito la laurea in giurisprudenza, mentre il 25% ha una laurea in economia e il 20,4% in scienze politiche). Vi è, quindi, un meccanismo di socializzazione precedente alla Scuola, reso più stabile nei corsi di formazione.

Gli allievi selezionati, poi, hanno una buona preparazione: conoscono almeno una lingua straniera e la maggior parte di essi ha un titolo *post lauream*, pur se il peso dei titoli è molto diverso (solo il 5,5% ha un dottorato di ricerca e il 2% ha svolto un master internazionale), e una significativa percentuale (35,6%) si è fermato alla laurea.

I corsi, poi, hanno definitivamente acquisito un approccio interdisciplinare e gli *stages* tendono a separarsi nettamente dal tradizionale tirocinio. La Scuola, infatti - attraverso un protocollo d'intesa firmato tra il Dipartimento della funzione pubblica e Confindustria – tende a privilegiare le applicazioni pratiche presso strutture private, fornendo un valore aggiunto con esperienze difficilmente ripetibili per i futuri burocrati.

Infine, anche gli interni che vogliono accedere alla dirigenza – prima in maniera più timida, poi più decisamente dal 2000 – sono tenuti a frequentare corsi non brevi presso la Scuola (2/3 del corso per esterni), che vanno parametrati in relazione ai fabbisogni professionali da soddisfare. Ciò è suscettibile di limitare il divario – in termini di costi e benefici – tra chi è dentro e chi è fuori dall'amministrazione nell'accedere alla dirigenza.

Le tre edizioni del corso concorso in esame, dunque, contribuiscono a muovere in direzione di un sensibile rinnovamento amministrativo e non soltanto a reclutare e formare personale in grado di far (meramente) funzionare la macchina pubblica. I corsi sono lunghi; l'economia non è meno importante del diritto negli insegnamenti; le selezioni, prevalentemente preliminarmente all'accesso ai corsi, tendono ad individuare giovani preparati; quest'ultimi accedono alla dirigenza e, rispetto al passato, acquistano maggiori responsabilità e blasone e vedono aumentare l'importo della borsa di studio; la pratica presso imprese private

³³⁶ Nelle prime due edizioni del corso concorso l'età media dei selezionati, complessivamente, è risultata inferiore ai 30 anni, mentre in precedenza solo l'8% dei dirigenti statali aveva un'età inferiore ai 45 anni. S. Sepe, *La scuola superiore della pubblica amministrazione. Quarant'anni di attività al servizio dello Stato*, cit.

introduce logiche di mercato nelle pubbliche amministrazioni, oltre a rappresentare un primo passo verso il fenomeno del *pantouflage*.

Tutto ciò, tuttavia, non basta a creare un'*élite* amministrativa. Anche in questo caso il problema è sia di *law in books*, che di *law in action*. La turbolenza normativa produce ambigue prassi amministrative, a causa di norme che si sovrappongono e, spesso, rimangono parzialmente o largamente inapplicate. Simili riforme, per alcuni versi, più che innovare, finiscono – quantomeno nel breve e medio periodo - per disorientare le amministrazioni, o agevolare vecchie prassi.

In primo luogo, gli squilibri tra interni ed esterni si riducono, ma non vengono eliminati completamente. Il vincitore del corso concorso continua a rimanere sullo stesso piano di chi ha superato il concorso ordinario, che occupa la percentuale più ampia dei posti disponibili e dove si svolgono corsi più brevi e si hanno retribuzioni, di regola, più elevate.

Inoltre, anche i lunghi tempi di svolgimento dei concorsi favoriscono chi è già dipendente di una pubblica amministrazione. Si pensi, ad esempio, all'estrema lunghezza delle procedure del III corso-concorso³³⁷ che ha, di fatto, avvantaggiato chi già era inserito nella pubblica amministrazione e che rimaneva, col passare degli anni, ancora interessato al concorso. Non a caso, considerando le tre procedure, sulla base delle interviste svolte, il 63% dei corsisti lavorava già in un ufficio pubblico prima dell'immissione nei ruoli dirigenziali.

L'assenza di benefici rilevanti, poi, è presente sia in fase di reclutamento - dove gli interni continuano a rimanere avvantaggiati (pur se più limitatamente che in passato), anche perché possono usufruire dei canali d'accesso per gli esterni - che successivamente ad esso. Infatti, se tendenzialmente la formazione svolta permette di accedere ad incarichi di maggior rilievo (per il 64,8% degli intervistati, pur se il 77,7% non ha avuto incarichi dirigenziali), il superamento del corso concorso non incide sufficientemente sulla rapidità della carriera (per il 56% non incide "per nulla"), né sulla stabilità degli incarichi (53,9%), sulla mobilità tra amministrazioni (48,8%), sulle tornate di *spoils system* (55,1%).

In secondo luogo, quasi a compensare tale *gap*, il corso non acquisisce il carattere selettivo indicato dalle norme: si pensi che nei tre concorsi espletati il numero degli allievi ammessi è risultato inferiore al numero di posti dirigenziali a concorso. Nell'ultima edizione, poi, è stato rimosso

³³⁷ La lentezza di tale procedura è legata, probabilmente, anche al mutevole quadro normativo, mentre il concorso vero e proprio si è svolto in tempi relativamente brevi (circa un anno), considerato anche l'elevato numero di domande di partecipazione (18.708). La prova preselettiva del concorso si è svolta agli inizi del 2002 e ad essa hanno partecipato 2.319 candidati. Alle prove scritte hanno partecipato 351 candidati e si sono svolte nel maggio del 2002. Gli orali, ai quali hanno partecipato 93 candidati, si sono svolti tra novembre e dicembre 2002. Con decreto del Direttore della SSPA del 20 dicembre 2002 è stata approvata la graduatoria di merito del concorso; con dPCM del 30 dicembre 2002 è stata approvata la graduatoria dei vincitori.

anche in via normativa il meccanismo iniziale del corso concorso. Di conseguenza, una volta superati i concorsi, gli allievi (ormai quasi dipendenti) hanno scarsi stimoli ad una partecipazione impegnata all'attività formativa, in quanto questa non premia con incentivi adeguati. Un possibile vantaggio di ciò, nel momento formativo sfrondato di elementi competitivi reali, va probabilmente a favore del momento aggregante. L'elemento negativo è che la dura selezione iniziale fa sì che i migliori siano individuati sulla base di prove concorsuali e non attraverso la conoscenza più approfondita che può aversi durante un lungo corso (dove, in ogni caso, i giudizi continuano a formarsi prevalentemente sulla base di prove di tipo concorsuale).

In terzo luogo, il reclutamento decentrato della dirigenza, effettuato dai singoli ministeri, non muove in direzione di creare significative aperture tra le amministrazioni. Le divisioni tra uffici pubblici e tra interni ed esterni, dunque, ostacolano la realizzazione di una effettiva *élite* amministrativa.

In quarto luogo, le retribuzioni dei dirigenti continuano ad essere erose dall'inflazione, e ciò rende ancora meno appetibile, rispetto agli impieghi privati, il lungo *iter* del corso-concorso, o la partecipazione al concorso per interni.

In quinto luogo, manca un sostegno successivo *post* Scuola, anche in funzione di orientamento delle carriere (scelta dell'amministrazione, mobilità, ecc.).

In sesto luogo, i nuovi dirigenti – formati in corsi interdisciplinari, che ambiscono a formare oltre che informare – entrano in un apparato pubblico tendenzialmente impermeabile al cambiamento e finiscono per perdere l'entusiasmo rinnovatore iniziale.

Infine, di conseguenza, l'inerzia al rinnovamento amministrativo si riflette anche sull'approccio didattico della Scuola. Quest'ultimo, infatti, a volte è sganciato dai reali fabbisogni dell'amministrazione italiana (tendenzialmente immobile), o ondeggia tra un facile accademismo – pressoché ripetitivo per allievi che hanno dovuto sostenere prove concorsuali sulle materie giuridiche ed economiche impartite all'università – e approcci strettamente pratici che, pur se maggiormente graditi dagli allievi, non fanno che simulare la *routine* amministrativa (e reintrodurre tipologie di *stage* oramai superate). Tale considerazione evidenzia anche pregi e limiti di una maggiore cooperazione allievi-Scuola nella formulazione dei programmi³³⁸ e spinge ad interrogarsi sul difficile

³³⁸ Ciò è confermato anche da interviste svolte su dirigenti, ormai ex allievi della Sspa, i quali, da un lato ritengono utile ricevere un'informazione costante; dall'altro, mentre la formazione tecnica è considerata dai dirigenti facilmente reperibile, la formazione culturale (tesa a fornire nuovi strumenti per interpretare meglio contesti e processi di lavoro) è considerata dai più come difficile da reperire, similmente alla formazione relazionale (tesa a fornire la conoscenza delle complesse dinamiche dei rapporti organizzativi tra gli individui e i diversi contesti di lavoro), ancora più complessa da impartire. C.C. Santarsiero, *Analisi*

equilibrio di una formazione che deve percorrere sentieri inesplorati ma, allo stesso tempo, far sì che i nuovi assunti abbiano, da subito, gli strumenti adeguati per dirigere gli uffici pubblici nei quali vengono preposti.

8. La Sspa oggi tra continuità e innovazione

La turbolenza normativa continua ad avvolgere l'attività di formazione (e selezione) della Sspa. L'attuale disciplina³³⁹ trae origine da regolamentazioni prodotte dal 2002 in poi ed è investita da parziali processi di modifica, a seguito dell'emanazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, che prevede – tra le altre cose - delega per «favorire il merito e la premialità» nelle pubbliche amministrazioni, coinvolgendo in tale percorso anche la Scuola (artt. 5 e 6).

Con la disciplina vigente vengono riadottati – pur se con inevitabili compromessi – alcuni meccanismi abbandonati dalle normative più recenti. Infatti, l'art. 3, co. 5, l. n. 145/2002 (che sostituisce l'art. 28, d.lg. n. 165/2001) e il d.P.R. 24 settembre 2004, n. 272³⁴⁰, ripristinano sia i concorsi indetti, separatamente, da ciascuna amministrazione, sia il meccanismo del corso-concorso selettivo di formazione, bandito dalla Scuola. Le percentuali da ripartire tra le due forme di reclutamento sono stabilite con regolamento governativo (da adottarsi su proposta del Ministro per la funzione pubblica e, per la parte relativa al corso-concorso, sentita la Scuola). In ogni caso, al corso-concorso va attribuita una percentuale non inferiore al trenta per cento dei posti disponibili nella dotazione organica di ciascuna amministrazione (e il d.P.R. n. 272/2004 recepisce tale limite minimo). Dal punto di vista organizzativo, la Scuola viene riordinata e posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, perdendo i riferimenti al Dipartimento della funzione pubblica (d.lgs. n. 381/2003)³⁴¹.

dei percorsi dei "dirigenti di successo", in E. Sgroi (a cura di), La nuova dirigenza e il cambiamento della pubblica amministrazione in Italia, Edizioni SSPA, 2005, p. 232.

³³⁹ Su tali aspetti, nell'ambito della medesima ricerca su «L'impatto della Scuola sulla dirigenza dello Stato», si v. anche B. Cimino, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione* e V. Milani, *L'impatto della Scuola superiore della pubblica amministrazione sulla dirigenza dello Stato*.

³⁴⁰ Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento è abrogato il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2000, n. 324, salva l'applicazione al ciclo di attività formative per i dirigenti vincitori del concorso pubblico per esami per centotrentaquattro posti di dirigente.

³⁴¹ Il d.lg. 29 dicembre 2003, n. 381, apporta, infatti, «Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, concernenti il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137». Tra le altre cose, è prevista la soppressione del Comitato direttivo e del Comitato scientifico, mentre viene istituito il Comitato di indirizzo, che fornisce – appunto – indirizzi generali alla Scuola e ne approva il programma annuale. Tale Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e ne fanno parte il direttore della Scuola, il Presidente del Consiglio di Stato, il Presidente della Corte dei Conti, l'Avvocato generale dello Stato, il Presidente

In primo luogo, dunque, alle amministrazioni torna la selezione operata con i concorsi. A sostenere gli esami per quest'ultimi (almeno due scritti e un orale) possono essere ammessi soggetti già facenti parte della pubblica amministrazione, o italiani che abbiano maturato esperienze professionali qualificate presso enti od organismi internazionali³⁴². I vincitori dei concorsi, prima del conferimento del primo incarico dirigenziale, seguono un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola, di durata non superiore a dodici mesi, con eventuale periodo di applicazione. Per superare alcune problematiche presentatisi in passato, legate alla partecipazione *part time* di alcuni alunni, il regolamento del 2004 prevede che «la frequenza al ciclo formativo è obbligatoria e a tempo pieno» (art. 6, co. 2, ult. periodo). Inoltre, è presente un momento valutativo anche in tali corsi di formazione, sia in fase intermedia che finale, in funzione del conferimento dell'incarico dirigenziale da parte dell'amministrazione³⁴³.

In secondo luogo, la Scuola si riappropria del corso concorso. Al concorso di ammissione al corso concorso sono ammessi soggetti di vario tipo: non soltanto laureati in possesso di altro titolo *post* universitario (diploma di specializzazione, dottorato di ricerca ma persino, singolarmente, laurea specialistica), ma anche dipendenti privati (in posizioni funzionali equivalenti a quelle previste per i dipendenti pubblici ai fini della partecipazione ai concorsi per esami, che siano muniti di diploma di laurea e abbiano maturato almeno cinque anni di servizio in tali posizioni professionali), oltre che ai "soliti" dipendenti pubblici (muniti di laurea, con cinque anni di servizio in posizioni professionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea). Si tratta, a ben vedere, di

della Conferenza dei rettori delle università, il Presidente dell'Accademia dei Lincei e il Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche. Su tali modifiche, si v. C. Meoli, *Il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2004, p. 585 ss.

³⁴² Più in dettaglio, possono partecipare al concorso per esami: a) dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea; b) soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nell'ambito di applicazione della l. lav. p.a., che abbiano svolto per almeno due anni funzioni dirigenziali; c) soggetti, muniti di laurea, che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni; d) cittadini italiani che abbiano maturato, presso enti od organismi internazionali, con servizio continuativo per almeno quattro anni, esperienze professionali in posizioni apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

³⁴³ L'art. 6, co. 3, d.P.R. n. 272/2004 prevede che «il programma di ciascun ciclo formativo deve comunque prevedere tempi e modalità di valutazione sia delle attività didattiche sia di quelle svolte nell'ambito dei periodi di applicazione, con la verifica del livello di professionalità acquisito al termine del ciclo. Per ciascun partecipante la Scuola annota su un'apposita scheda curriculare i risultati della valutazione continua e della verifica finale. La scheda è inserita nel fascicolo personale del dirigente e valutata dall'Amministrazione ai fini del conferimento del primo incarico dirigenziale».

classificazioni cosmetiche: per partecipare al concorso, infatti, è sufficiente essere in possesso di laurea (vecchio ordinamento³⁴⁴ o specialistica).

Rispetto all'ultima edizione del corso concorso, le prove scritte – per l'ammissione al corso concorso - diventano tre (di cui una volta a verificare la conoscenza della lingua inglese). Il corso ha una durata di dodici mesi ed è seguito, previo superamento di un esame, da un semestre di applicazione presso amministrazioni pubbliche e private (art. 12, co. 1, regolamento del 2004). Agli allievi è corrisposta una borsa di studio equivalente al 70% dello stipendio dei dirigenti di seconda fascia delle amministrazioni statali³⁴⁵.

Le norme danno uno spazio importante alla selettività. Al corso-concorso sono ammessi, infatti, i candidati utilmente inseriti nella graduatoria del concorso di ammissione entro il limite del numero dei posti disponibili maggiorato del 30%. Di conseguenza, durante la formazione è prevista una valutazione continua e un esame intermedio (art. 13³⁴⁶), oltre che un esame finale a seguito del periodo di applicazione (art. 14³⁴⁷), in funzione di una maggiore scrematura meritocratica. Il mancato superamento di una prova impedisce la partecipazione alla fase successiva e le risultanze delle diverse selezioni confluiscono nella graduatoria finale, che non è

³⁴⁴ Dipartimento della Funzione pubblica, Circolare 8 novembre 2005, n. 04/2005.

³⁴⁵ Agli allievi non dipendenti di amministrazioni pubbliche è la Sspa ad assegnare la borsa di studio, mentre ai dipendenti pubblici ammessi a frequentare il corso (collocati a disposizione della Scuola per la durata del corso e con il riconoscimento dell'anzianità di servizio a tutti gli effetti di legge) è corrisposto, da parte dell'amministrazione di appartenenza, il trattamento economico in godimento, mentre la Scuola superiore della pubblica amministrazione integra sino al trattamento in godimento stabilito per gli allievi non dipendenti.

³⁴⁶ «Art. 13. Valutazione continua ed esame-concorso intermedio. 1. Durante il corso gli allievi sono soggetti a valutazione continua, secondo i criteri fissati dalla Scuola. La media delle valutazioni sulle singole discipline, non inferiore a settanta centesimi, dà accesso all'esame concorso intermedio. 2. L'esame-concorso intermedio consiste in una prova scritta, composta da tre elaborati in forma sintetica sulle discipline oggetto del corso, da svolgersi secondo le regole dei concorsi pubblici e comunque assicurando la non identificabilità del candidato, e da una prova orale sui temi concernenti le discipline oggetto del corso. 3. Ciascuna prova è valutata in centesimi e si intende superata con un punteggio non inferiore a settanta centesimi. La graduatoria di merito dell'esame concorso intermedio è predisposta dalla commissione esaminatrice in base al punteggio finale conseguito dai candidati, costituito dalla somma dei voti della prova scritta e della prova orale. A parità di merito trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di titoli di preferenza. La graduatoria di merito è approvata con decreto del Direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione».

³⁴⁷ «Art. 14. Semestre di applicazione ed esame-concorso finale. 1. Al periodo di applicazione della durata di sei mesi di cui all'articolo 12, comma 1, sono ammessi i candidati utilmente collocati in graduatoria nel limite del numero dei posti dirigenziali messi a concorso. Al termine del semestre i candidati sono sottoposti a un esame finale, che consiste nella discussione di un rapporto scritto individuale, a carattere interdisciplinare applicativo o operativo, sulle tematiche affrontate durante il periodo di applicazione pratica. 2. La valutazione dell'esame finale è espressa in centesimi».

connessa, però, alla scelta della futura amministrazione di destinazione (art. 15)³⁴⁸.

Per cui, la Scuola, con le ultime modificazioni apportate, ha nuovamente acquisito una delle più importanti funzioni, di cui era stata espropriata dalle normative del 1998-2000, vale a dire l'attività di selezione, collegata alla formazione, della dirigenza. Il modello, dunque, finisce per non essere difforme da quello delineato dalle discipline emanate dal 1993 in poi, sulla base delle quali sono state espletate tre edizioni del corso concorso. La maggior parte delle considerazioni svolte nel precedente paragrafo – sia relative ai vantaggi, sia con riferimento ai limiti del modello – possono essere estese anche alla regolamentazione vigente. Tale affermazione, d'altronde, appare confermata dalla prassi amministrativa più recente.

Tale normativa ha avuto, per il momento, relativamente al corso concorso di formazione dirigenziale, un'unica applicazione (IV edizione). La fase formativa è attualmente in fase di svolgimento, per cui non vi sono ancora complessivi dati di riferimento. Alcune preliminari considerazioni di raffronto con le precedenti edizioni del corso concorso, però, possono essere formulate.

Anche nel corso in fase di svolgimento, conformemente alle tendenze registrate negli ultimi quindici anni, l'impegno didattico della Scuola è articolato e sempre più attento alle scienze dell'amministrazione. Gli argomenti sono affrontati con un approccio interdisciplinare, privilegiando l'analisi per problemi piuttosto che le materie. Il corso-concorso si sviluppa in cicli di lezioni i cui contenuti didattici sono raggruppati in dieci aree tematiche: organizzazione e management pubblico; istituzioni e politiche pubbliche; economia; decisione; tecniche normative e analisi e politiche di impatto; capitale umano; regolazione e contratti; relazioni comunitarie e internazionali; comunicazione; storia politica e delle istituzioni. In parallelo con l'attività didattica, si svolge un ciclo di lezioni volte a favorire il miglioramento della conoscenza professionale della lingua inglese parlata e scritta. Rispetto alle precedenti edizioni del corso-concorso, merita di essere sottolineata la maggiore attenzione alle tendenze di fondo delle pubbliche amministrazioni (grazie anche ad un ciclo di conferenze, affidate a personalità insigni del mondo accademico e istituzionale) e agli strumenti per il "controllo della conflittualità", utili per gestire le problematiche

³⁴⁸ «Art. 15. Graduatoria finale. 1. La graduatoria finale è predisposta dalla Commissione esaminatrice in base alla somma del punteggio conseguito nell'esame intermedio e di quello conseguito nell'esame finale. A parità di merito trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di titoli di preferenza. La graduatoria finale è approvata con decreto del Direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione. 2. La graduatoria dei vincitori, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è pubblicata nel bollettino ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della pubblicazione viene dato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana».

interpersonali nell'ambito dei complessi contesti lavorativi in cui il dirigente andrà a calarsi.

Tuttavia, anche in questo caso può sottolinearsi la posizione di vantaggio – di fatto, oltre che nel *law in books* – per gli aspiranti dirigenti che già fanno parte della pubblica amministrazione rispetto agli esterni, soprattutto per via dell'indefinito quadro temporale che continua ad avvolgere il corso concorso.

Per un verso, tra la precedente edizione del corso concorso (III) e tale ultima tornata concorsuale (IV) passano diversi anni e, ad oggi, non è stata avviata nessun'altra selezione (ai sensi del d.P.R. del 2004, invece, la Scuola dovrebbe bandire il concorso entro il 31 dicembre di ogni anno). Per l'altro, anche l'ultima procedura concorsuale è caratterizzata da estrema lunghezza: il bando viene pubblicato a fine 2005, la preselezione si svolge nel 2006, le prove scritte nel 2007 e gli orali nel 2008 (l'avviso di pubblicazione della graduatoria di fine concorso di accesso alla Scuola è del maggio 2008). Tutto ciò significa che i candidati più bravi e fortunati – dopo aver superato un percorso irto di difficoltà (le domande per il concorso sono state 24.000, alla prova preselettiva hanno partecipato 6.000 persone, agli scritti sono stati ammessi 500 candidati, ecc.) - potranno finalmente diventare dirigenti nel 2010, dopo aver superato gli esami intermedi e finali del lungo corso di formazione.

Tutto ciò, poi, non può non essere messo a raffronto, almeno sotto il profilo temporale, con l'altra modalità di accesso alla dirigenza, quella riservata agli interni. Il corso di formazione dirigenziale, infatti, è ormai arrivato alla 9° edizione (in fase di svolgimento) e, dal 2002-2003, è stato bandito ogni anno (nel 2004 sono stati svolti due cicli), per un totale di più di 300 unità reclutate.

Si è fatto riferimento alla principale differenza introdotta, rispetto alle discipline del 1998-2000, con le normative più recenti: la Scuola si riappropria della selettività durante i corsi³⁴⁹. In realtà, anche in questo caso, la concreta pratica amministrativa, rimodula il dettato normativo. Il bando, in ossequio alle norme, metteva a disposizione 120 posti dirigenziali³⁵⁰, a

³⁴⁹ Inoltre, rispetto al passato, il corso-concorso presenta tre differenze minori: non è più riservato agli esterni con titoli *post lauream* (in realtà, come osservato, è sufficiente essere in possesso del diploma di laurea vecchio ordinamento); non è previsto un limite massimo di età per l'accesso; il corso risulta più breve che in passato e retribuito meno rispetto alla III edizione.

³⁵⁰ I centoventi posti nella qualifica di dirigente sono così ripartiti: Ministero degli affari esteri: due posti; Ministero attività produttive: tre posti; Ministero della difesa: due posti; Ministero degli interni: sei posti; Ministero del lavoro e delle politiche sociali: cinque posti; Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro: dodici posti; Ministero delle politiche agricole e forestali: tre posti; Ministero della giustizia: tre posti; Ministero istruzione, università e ricerca: trenta posti; Ministero della salute: tre posti; Agenzia delle entrate: diciassette posti; Agenzia

fronte di 155 ammissioni ai corsi; a seguito della prima fase concorsuale sono stati selezionati 114 allievi: un numero inferiore, dunque, ai posti dirigenziali richiesti dalle amministrazioni³⁵¹. Di conseguenza, anche in quest'ultima edizione del corso concorso il ruolo selettivo della Scuola – nella fase formativa – si presenta depotenziato, in quanto solo in casi limite è pensabile che qualche allievo non diventerà dirigente. Certamente non tutte le richieste delle amministrazioni verranno soddisfatte, ancora una volta, col meccanismo del corso concorso (si pensi anche alla fisiologica rinuncia di qualche allievo durante i corsi, a causa, ad esempio, di superamento di altro concorso sprovvisto di ulteriori selezioni da superare, o di assunzione in impiego maggiormente retribuito).

Complessivamente, dunque, l'assetto normativo vigente è suscettibile di proseguire nell'opera di reclutamento di dirigenti giovani e capaci, con una buona preparazione di base e adeguatamente formati da una Scuola autorevole. Tuttavia, le risultanze generali dell'assetto descritto, caratterizzato ancora da spirito compromissorio, non sono del tutto positive: da un lato, nel concorso la spinta generalista è svuotata a favore del particolarismo³⁵²; dall'altro, le normative sul corso concorso prevedono alcuni disincentivi per il reclutamento dei migliori, in quanto gli interni risultano favoriti agli esterni³⁵³ e il merito non è sufficientemente premiato, nè verso i giovani specializzati (titoli con peso diverso vengono valutati allo stesso modo), nè con riferimento ai lavoratori del settore privato (meglio retribuiti rispetto al settore pubblico).

L'obiettivo della creazione di un'*élite* amministrativa, dunque, non risulta ancora completamente raggiunto. La riforma porta alla creazione di dirigenti che difficilmente potranno spostarsi tra un'amministrazione e l'altra, in quanto è favorita la settorializzazione. La *seniority* e altre variabili extra merito, poi, continuano a costituire importanti strozzature nella selezione dei migliori.

Da ultimo, è partito un processo di delega suscettibile di produrre alcune modificazioni sia nell'attività di reclutamento, che di formazione

delle dogane: cinque posti; INPDAP: cinque posti; INPS: quindici posti; INAIL: sette posti; ENPALS: due posti.

³⁵¹ I 114 alunni sono stati distribuiti, per lo svolgimento dell'attività didattica, tra le sedi di Caserta, Roma e Bologna (38 allievi ciascuna), mentre la fase iniziale del corso si è svolta (dal 9 al 13 giugno 2008) a Roma per tutti gli allievi.

³⁵² Nel concorso pubblico è prevista una riserva di posti per i dipendenti dell'amministrazione che bandisce la procedura; inoltre, in sede di prima applicazione, è ulteriormente riconosciuta una riserva del 30% per il personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale della carriera direttiva. Si delega, poi, al regolamento di attuazione il compito individuare le modalità attraverso cui opportunamente "valutare le esperienze professionali maturate" dai singoli candidati. Infine, altre scuole speciali effettuano, a loro volta, corsi concorsi.

³⁵³ In tal senso anche E. Gragnoli, *L'accesso alla dirigenza*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 1000-1

della Sspa. In generale, la legge 4 marzo 2009, n. 15 mira ad una maggiore affermazione del principio di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera, oltre che nel riconoscimento degli incentivi all'interno delle pubbliche amministrazioni.

In primo luogo, la norma prevede la definizione di una riserva di accesso dall'esterno, alle posizioni economiche apicali, nell'ambito delle rispettive aree funzionali, «anche tramite un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione» (art. 5, co. 2, lett. e).

In secondo luogo, la Scuola, d'intesa con l'amministrazione interessata e il Dipartimento della funzione pubblica, stabilisce le modalità di svolgimento del corso di formazione - non inferiore a sei mesi, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale – preliminare al conferimento dell'incarico dirigenziale generale, rivolto alla quota di vincitori delle procedure selettive per l'accesso alla prima fascia dirigenziale (art. 6, co. 2).

Da tale delega, dunque, emergono alcuni aspetti, le cui specificazioni non potranno che aversi con i decreti delegati. Per un verso, la norma si concentra sul reclutamento (e formazione): anche per le posizioni (economiche) più elevate è prevista la possibilità di accedere dall'esterno; uno dei possibili canali sarà costituito dal corso concorso; quest'ultimo sarà bandito e svolto dalla Sspa. Per l'altro, l'attenzione è posta sulla formazione (in funzione di perfezionamento): essa è rivolta ai vertici (dirigenti di prima fascia), che andranno a ricoprire un incarico dirigenziale generale; non deve essere inferiore a sei mesi; è prevalentemente pratica e mira all'internazionalizzazione (va svolta presso amministrazioni estere); i dettagli vanno concordati tra Scuola, amministrazione nazionale di riferimento e Dipartimento della funzione pubblica.

Si tratta di misure interessanti, soprattutto per le aperture laterali nell'accesso dei vertici più elevati, oltre che per il deciso tentativo di sprovincializzazione dell'amministrazione italiana (periodi di applicazione all'estero, in precedenza, non erano obbligatori). Tali innovazioni, infatti, sono suscettibili di incidere su una delle costanti di sistema, che contempla che il passaggio di fascia non costituisce nuova qualifica, ma si matura dopo aver ricoperto per un certo numero di anni incarichi di rango generale, secondo una logica dell'apprendimento sul campo, legata a meccanismi di cooptazione politica³⁵⁴. In tale dimensione, anche per l'accesso alle posizioni apicali l'amministrazione si dovrà aprire a dinamici *outsiders*, che potranno dimostrare la loro bravura – oltre che con i titoli e le esperienze che verranno richieste – all'interno di un corso concorso e, in ogni caso, lo svolgimento di incarichi dirigenziali contempla *stages* all'estero.

³⁵⁴ Su tali aspetti, nell'ambito della medesima ricerca su «L'impatto della Scuola sulla dirigenza dello Stato», si v. lo studio condotto da B. Cimino, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*.

Si potrà avere, di conseguenza, un'ulteriore erosione del potere delle amministrazioni nella formazione in corrispondenza agli svolgimenti della carriera, pur se la generale dicotomia interni-esterni non viene intaccata e rimangono da chiarire numerosi aspetti in fase attuativa (dettagli dei corsi, requisiti per accedervi, iterazioni con le altre attività svolte dalla Scuola, ecc.).

9. Tendenze evolutive dei modelli di reclutamento e formazione della Sspa

Le regolamentazioni sulla Scuola, sin dalle origini, hanno avuto ambizioni di cambiamento della pubblica amministrazione, attraverso la formazione di un'alta burocrazia capace di far fronte all'inerzia di apparati pubblici divisi e autoreferenziali. Tali intenti, però, hanno avuto realizzazioni differenziate e, spesso, contraddittorie. L'attuale assetto normativo, pur presentando significativi vantaggi, è suscettibile di correttivi e non pare aver assunto – anche nel prossimo futuro – definitiva stabilità.

Precedentemente alla creazione della Sspa, la formazione professionale è basata sull'apprendimento sul campo, o affidata a diverse scuole tecniche – incapaci di incidere in profondità, in quanto sprovviste di funzioni di reclutamento e incardinate in singoli settori dell'amministrazione – dove si ha quasi una continuazione della formazione sul posto di lavoro. Di conseguenza, l'apprendimento è volto solo al funzionamento ordinario dell'amministrazione e non ad un suo rinnovamento o miglioramento.

La prima Scuola superiore (1957-72) è “generalista” e collocata al centro ma debole, poiché guarda solo all'interno (non ha funzioni di reclutamento) e non si rivolge ai vertici (ma, al massimo, ai quadri direttivi). Per via di incentivi limitati e per l'assenza di sanzioni (l'esito sfavorevole degli esami non ha alcuna conseguenza sulle eventuali future promozioni), la Scuola è sostanzialmente trascurata dalle amministrazioni, che rimangono i principali formatori in funzione della carriera del personale. I corsi, in ogni caso, non sono ancora particolarmente lungimiranti: si tratta di percorsi brevi, prevalentemente giuridici e rivolti ad una platea troppo ampia (senza particolari differenziazioni tra i cicli formativi). Anche in tale fase, dunque, la formazione rimane prevalentemente *on job* e la nuova Scuola, nella realtà, non è che una variante delle scuole settoriali.

Il secondo modello di Scuola (1972-84), sempre collocata al centro e con propensione generalista, segna una rottura rispetto al passato: i corsi – più lunghi e non solo a carattere giuridico – sono forniti di importanti meccanismi di implementazione (selezione e reclutamento). Ciò significa che i vertici amministrativi ricevono una formazione di tipo nuovo da parte della Scuola, dopo e contestualmente la dimostrazione della propria bravura in prove riservate ai dipendenti amministrativi o, ad un livello più basso,

aperte anche agli esterni. Nella pratica, però, i corsi o non vengono attivati (selezione per dirigenti), o vengono avviati con notevole ritardo e via via snaturati (corso concorso). Oltre ad una non sufficiente volontà amministrativa di rinnovamento, pur in presenza di una regolamentazione avanzata, sono presenti alcuni significativi difetti, frutto del compromesso tra merito e *seniority*, quali: squilibrio tra interni ed esterni per il raggiungimento dei vertici dell'amministrazione (solo chi è già dipendente pubblico può accedere alla dirigenza); squilibrio tra reclutamento operato ordinariamente dalle amministrazioni e corso concorso della Sspa (chi supera il concorso per direttivi riservato agli interni non deve seguire lunghi corsi ed effettuare ulteriori selezioni); quasi a compensare i precedenti limiti, smussamento dei meccanismi competitivi all'interno dei corsi per esterni e riduzione dei tempi della formazione (anche a causa della riappropriazione delle amministrazioni - che ottengono corsi concorsi appositi - di parte del corso). Anche in tale fase, dunque, le amministrazioni continuano ad avere un ruolo fondamentale sulla formazione dei vertici, mentre il corso concorso della Scuola – lungi dal permettere la creazione di un'*élite* amministrativa – apre timidamente la carriera direttiva agli esterni, che ricevono una preparazione più ampia che in passato (qualitativamente e quantitativamente) e non soltanto all'interno dell'amministrazione.

Il terzo modello di Scuola (1984-93), quasi ad assecondare i limiti applicativi della precedente disciplina, segna un ritorno al passato, in quanto prevalentemente rivolto all'interno e, di conseguenza, incontra maggiormente il favore delle amministrazioni. I corsi della Scuola (che continuano a chiamarsi corsi concorsi) si rivolgono esclusivamente ai dipendenti amministrativi, che per accedere ai vertici possono utilizzare il meccanismo in questione (per il quaranta per cento dei posti disponibili in ciascuna amministrazione) o sostenere un tradizionale concorso ("speciale" o "pubblico", a seconda che sia o meno limitato a soggetti già dipendenti pubblici), a seguito del quale è prevista solamente la partecipazione ad alcuni seminari tenuti dalla Sspa. Tale normativa, dunque, lascia completamente la funzione di reclutamento nelle mani delle amministrazioni, mentre la Scuola appare indebolita: svolge corsi brevi (o seminari), settoriali, che distribuiscono incentivi limitati (non è più prevista, neanche nel *law in books*, la maggiorazione dei posti da conferire, per rendere il corso più impegnativo e selettivo) e non garantiscono aperture all'esterno dell'amministrazione. Di conseguenza, l'attività formativa, oltre a rimanere prevalentemente *on job*, ha scarsa propensione al rinnovamento, in quanto strumentalmente concepita come mero ostacolo (temporale) da superare per l'avanzamento in carriera.

Le riforme avviate negli anni Novanta segnano l'affermazione di un nuovo modello di Sspa, grazie al quale accedono ai vertici dell'amministrazione giovani preparati, previa formazione in corsi mirati alla comprensione delle trasformazioni sociali in atto. Sono previsti corsi

concorsi, gestiti dalla Scuola, che permettono l'accesso alla dirigenza (anche) agli esterni, in concorrenza ad altri metodi di reclutamento – di regola governati dalle amministrazioni - riservati ai dipendenti degli uffici pubblici; anche gli interni, in ogni caso, sono tenuti a seguire una adeguata formazione impartita dalla Scuola. La preparazione dell'alta burocrazia, dunque, esce dalle amministrazioni, per essere svolta – obbligatoriamente prima della nomina, in corsi non brevi, interdisciplinari e che prevedono periodi di applicazione spesso in aziende private – da parte della Scuola. Anche tale normativa, però, similmente alla riforma del 1972, non è esente da difficoltà applicative. La tendenza segnalata, infatti, inizia ad emergere dalla fine degli anni Novanta, quando - dal 1999 ad oggi, in quattro corsi concorsi (di cui uno in fase di svolgimento) e, dal 2002, in nove edizioni di corsi di reclutamento per dirigenti (l'ultima ugualmente in fase di svolgimento) – la Scuola si è incaricata di formare qualche centinaio di nuovi dirigenti. La prassi amministrativa, poi, si presenta sostanzialmente omogenea, nonostante nelle norme venga prima introdotta la fase selettiva durante i corsi concorsi (1993), poi rimossa (1998-2000) e poi ancora reintrodotta (disciplina vigente). Ciò fa sì che gli incentivi maggiori vengano anticipati alla fase concorsuale iniziale (prevalentemente gestita dalle amministrazioni), in quanto, una volta superata quest'ultima, le armi della selezione si presentano spuntate.

In sintesi, da questo rapido *excursus* può notarsi come il principale strumento volto a perseguire il rinnovamento amministrativo, ponendo l'attenzione sul personale professionale più elevato - una volta sottratta e via via arricchita parte dell'attività formativa alle amministrazioni - è stato il corso concorso; la connessione di quest'ultimo al reclutamento dall'esterno e il rapporto con gli altri canali di accesso ai vertici – nelle norme e nella realtà – hanno qualificato i diversi modelli formativi e, in definitiva, decretato successi e insuccessi del paradigma di Scuola, in relazione alle finalità più ambiziose che ad essa venivano assegnate.

I primi modelli, infatti, riproducono o non intaccano, tendenzialmente, la formazione *on job*. Anche la breve parentesi aperta con la normativa del 1972, nonostante la previsione del doppio accesso, comprendente aperture laterali dell'amministrazione a giovani esterni, finì per non produrre modificazioni sostanziali. Gli ultimi dieci anni registrano significativi passi in avanti – anche per la stabilità acquisita e per l'approccio (anche) problematico della didattica - in direzione della formazione di corpi con capacità di riforma amministrativa, ma si è ancora lontani dalla creazione di un'amministrazione di vertice con ruolo trainante in funzione di motore dello sviluppo economico e sociale. Relativamente alla formazione³⁵⁵, l'assetto complessivo, infatti, è tuttora caratterizzato da spirito

³⁵⁵ La formazione, come osservato in precedenza, non è che uno degli aspetti per rilanciare il ruolo della dirigenza nel nostro Paese. Su tali aspetti, si rinvia a B. Cimino, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*.

compromissorio, a causa della tendenziale separazione tra le amministrazioni e della dominanza della *seniority* e di altre variabili *extra merito*.

È su tali aspetti, dunque, che ci si dovrebbe concentrare per produrre un paradigma di Scuola maggiormente coerente con più ambiziosi obiettivi di riforma degli apparati pubblici³⁵⁶. Le norme più recenti, pur permettendo aperture laterali nell'accesso dei vertici più elevati e rendendo tendenzialmente permanente la formazione per l'alta burocrazia, non paiono sufficienti a muovere nella direzione segnalata.

³⁵⁶ In tal senso, il modello dovrebbe acquisire, in tutto o in parte, ulteriori caratterizzazioni, quali: monopolio del reclutamento centralizzato, onde evitare pressioni settoriali delle singole amministrazioni e reale unificazione delle carriere (rompendo, quindi, le divisioni tra amministrazioni); maggiore competizione tra interni e esterni in funzione di apertura a quest'ultimi, eventualmente rendendo più selettivi i criteri di partecipazione alle prove concorsuali (ad esempio, prevedendo un voto minimo di laurea) e parificando i titoli e esperienze *post lauream* più formanti all'anzianità all'interno dell'amministrazione; selezione fondata sui corsi e non sulla base di concorsi iniziali, permettendo inoltre la scelta dell'amministrazione sulla base della graduatoria di fine corso; retribuzioni adeguate al settore privato, anche durante la frequenza dei corsi; espletamento a cadenza annuale del corso concorso, onde evitare lo scoramento dei candidati esterni in attesa.

L'impatto della Scuola superiore della pubblica amministrazione sulla dirigenza dello Stato

Valentina Milani

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il profilo della dirigenza dello Stato: dimensioni, composizione, caratteri. – 3. L'impatto della SSPA sulla costituzione dei rapporti di lavoro dirigenziali. Lo strumento del corso-concorso come mezzo di reclutamento dei dirigenti e i suoi limiti. – 3.1. (Segue): I suoi vantaggi: l'età anagrafica media, la provenienza geografica, i titoli di studio e la formazione post-lauream dei dirigenti. – 4. L'impatto della SSPA sullo svolgimento dei rapporti di lavoro dirigenziali. L'attività formativa della SSPA e il suo riflesso sul conferimento degli incarichi e sugli sviluppi di carriera. – 5. Problemi aperti e soluzioni possibili.

1. Premessa

La dirigenza è un fenomeno complesso, frutto di numerose ed eterogenee dinamiche che concorrono a definirne la struttura e i caratteri.

Tra queste dinamiche assume senza dubbio rilievo il contributo fornito dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nella selezione e nella formazione dei *managers* pubblici. In particolare, aspetti come le condizioni e le modalità di accesso alla procedura del corso-concorso e la formazione professionale che ne consegue sembrano rappresentare fattori capaci di caratterizzare la dirigenza.

La presente ricerca si propone di approfondire tali profili sul piano della prassi amministrativa.

In questa prospettiva, dopo aver fotografato in dettaglio la dirigenza delle amministrazioni centrali sulla base delle rilevazioni statistiche disponibili, si cercherà dapprima di esaminare l'incidenza delle attività selettive approntate dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione sulla fase di costituzione dei rapporti di lavoro dirigenziali, per poi passare a verificare il riflesso delle attività formative relative al corso-concorso sulla fase di svolgimento dei rapporti dirigenziali. Si tenterà, infine, di fare il punto sul ruolo effettivo giocato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione nella selezione e nella formazione dei *managers* statali, sui relativi punti di forza e di debolezza, sui risultati in concreto raggiunti da tale modello, sui problemi aperti e sulle soluzioni possibili.

2. Il profilo della dirigenza dello Stato: dimensioni, composizione, caratteri

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, al 2007, i dirigenti delle amministrazioni centrali ammontano a 3.450 unità³⁵⁷: 462 inquadrati nella prima fascia dei ruoli e 2.988 nella seconda fascia³⁵⁸.

Circa il 15 per cento dei titolari degli uffici di direzione dovrebbe, quindi, concorrere con gli organi di governo alla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo dell'esecutivo, mentre il restante 85 per cento dovrebbe occuparsi in via esclusiva di gestione *day to day*³⁵⁹.

Nell'insieme, la dirigenza rappresenta il 2 per cento del personale alle dipendenze delle amministrazioni centrali, con un rapporto medio di 1 dirigente ogni 53 funzionari e di 1 dirigente apicale ogni 6 dirigenti di base³⁶⁰. In termini assoluti, tuttavia, la distribuzione delle risorse con qualifica apicale tra i vari apparati amministrativi varia sensibilmente in relazione agli assetti organizzativi e alle funzioni svolte dalle singole strutture³⁶¹. Ad esempio, il Ministero dell'economia e delle finanze, con i suoi 826 dirigenti, corrispondenti alla dotazione più ampia a livello centrale, ha una pianta organica 18 volte più grande del Ministero degli affari esteri, che con appena 47 dirigenti vanta la dotazione più ridotta.

³⁵⁷ L'espressione "amministrazioni centrali" individua l'insieme Ministeri-Presidenza del Consiglio dei ministri.

³⁵⁸ Si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, su www.contoannuale.tesoro.it, con specifico riferimento ai dati relativi ai ministeri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Si precisa che i dati di sintesi esposti sono frutto di elaborazioni effettuate dall'A., non essendo disponibili sul Conto annuale dati relativi all'intero comparto ministeri e al comparto Presidenza del Consiglio dei ministri.

³⁵⁹ Sul punto, cfr. gli artt. 14, 15 e 16 del d.lgs. 165 del 2001.

³⁶⁰ Il personale non dirigenziale nelle amministrazioni centrali ammonta, nel complesso, a 181.342 unità, in MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Occupazione e struttura del personale*, tavola *Personale a tempo indeterminato per qualifica*, cit.

³⁶¹ In dettaglio, i dirigenti risultano 826 nel Ministero dell'economia e delle finanze: 108 di prima fascia e 718 di seconda; 183 nel Ministero per i beni e le attività culturali: 30 di prima fascia e 153 di seconda; 47 nel Ministero degli affari esteri: 10 di prima fascia e 37 di seconda; 308 nel Ministero della giustizia: 6 di prima fascia e 301 di seconda; 389 nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali: 52 di prima fascia e 337 di seconda; 155 nel Ministero dell'interno: 2 di prima fascia e 153 di seconda; 85 nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: 10 di prima fascia e 75 di seconda; 48 nel Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare: 8 di prima fascia e 40 di seconda; 154 nel Ministero della difesa: 10 di prima fascia e 144 di seconda; 205 nel Ministero dello sviluppo economico: 29 di prima fascia e 176 di seconda; 271 nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: 53 di prima fascia e 218 di seconda; 443 nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca: 36 di prima fascia e 407 di seconda; 336 nella Presidenza del Consiglio dei ministri: 108 di prima fascia e 228 di seconda. Così, in MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Occupazione e struttura del personale*, tavola *Personale a tempo indeterminato per qualifica*, cit.

Passando a considerare la struttura del rapporto di lavoro dirigenziale, poi, si evince che 9 dirigenti su 10 sono di carriera: hanno vinto un concorso pubblico per accedere agli uffici di vertice e sono inquadrati stabilmente nei ruoli amministrativi. La componente dirigenziale residua, che conta in tutto 365 unità³⁶², risulta al contrario sprovvista di qualifica dirigenziale, è cooptata nell'amministrazione su base fiduciaria – per nomina politica – ed è assunta con contratti a tempo determinato³⁶³.

Il rapporto di lavoro dei dirigenti di ruolo dura mediamente 22 anni e 8 mesi³⁶⁴, mentre quello dei dirigenti a contratto raggiunge i 9 anni e 3 mesi³⁶⁵, con una progressiva convergenza delle anzianità di servizio, dovuta in parte alla graduale contrazione delle carriere e in parte alla continua espansione temporale dei contratti³⁶⁶. La durata delle carriere varia, poi, in modo sensibile a seconda della fascia dei ruoli di appartenenza. I dirigenti più elevati in grado hanno, infatti, di regola, una carriera più lunga, con un'anzianità di servizio di 24 anni e 7 mesi, senza distinzione tra i due sessi. I dirigenti di base mostrano, invece, una permanenza nei ruoli più breve, di 20 anni e 9 mesi, con una forbice temporale tra uomini e donne di circa 3 anni³⁶⁷.

³⁶² Nello specifico, i dirigenti a contratto sono: 114 nel Ministero dell'economia e delle finanze, 54 di prima fascia e 60 di seconda; nessuno nel Ministero per i beni e le attività culturali; nessuno nel Ministero degli affari esteri; 2 nel Ministero della giustizia, entrambi di prima fascia; 52 nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 13 di prima fascia e 39 di seconda; nessuno nel Ministero dell'interno; 14 nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, 3 di prima fascia e 11 di seconda; 5 nel Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, tutti di seconda fascia; 3 nel Ministero della difesa, tutti di seconda fascia; 18 nel Ministero dello sviluppo economico, 2 di prima fascia e 16 di seconda; 7 nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 4 di prima fascia e 3 di seconda; 89 nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 4 di prima fascia e 85 di seconda; 61 nella Presidenza del Consiglio dei ministri, 22 di prima fascia e 39 di seconda; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Occupazione e struttura del personale*, tavola *Personale a tempo indeterminato per comparto*, cit.

³⁶³ Cfr. l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Per il concetto di nomina fiduciaria e per la diversa incidenza della stessa in ordine a un rapporto di lavoro dirigenziale a tempo indeterminato e a un rapporto di lavoro dirigenziale a termine, si rinvia a CORTE COST., sentt. n. 233/2006 e n. 161/2008.

³⁶⁴ La durata del rapporto di lavoro va riferita esclusivamente alla permanenza dei dirigenti nella qualifica di vertice, non rilevando in alcun modo l'eventuale pregressa esperienza professionale maturata dal lavoratore in altre aree funzionali dei ruoli amministrativi.

³⁶⁵ Si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Anzianità di servizio ed età*, tavola *Personale a tempo indeterminato per anzianità di servizio per qualifica*, cit.

³⁶⁶ Cfr. i dati dei Conti annuali elaborati dal 1999 al 2007, in MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 1999-2007*, disponibili su www.contoannuale.tesoro.it.

³⁶⁷ Le carriere degli uomini durano in media 22 anni e 3 mesi, quelle delle donne 19 anni e 5 mesi.

Poco omogenei risultano anche i dati sull'età anagrafica, che si attesta in media sui 54 anni e 9 mesi³⁶⁸. Ancora una volta, le differenze più rilevanti appaiono legate alla fascia dei ruoli di riferimento. L'età media dei dirigenti di prima fascia, infatti, pari a 56 anni e 5 mesi – 57 anni e 5 mesi per gli uomini e 55 anni e 6 mesi per le donne –, supera di quasi 3 anni quella dei dirigenti di seconda fascia, pari a 53 anni e 3 mesi dei dirigenti di base – 54 anni e 6 mesi per gli uomini e 52 anni e 1 mese per le donne.

Estremamente variabile, in base all'amministrazione di provenienza, è ancora la presenza femminile nella qualifica di vertice. Le rilevazioni dimostrano che i dirigenti donna continuano a rappresentare una minoranza tra i *managers* pubblici. Con una dotazione complessiva di 1.218 unità, esse coprono appena il 35,3 per cento degli uffici di livello dirigenziale delle amministrazioni centrali³⁶⁹; percentuale che scende al 24,9 per cento se si prendono in considerazione i soli uffici di livello dirigenziale generale e quelli di coordinamento di strutture di primo livello. In tal caso, il rapporto è di 115 dirigenti donne su 462 unità dirigenziali di prima fascia³⁷⁰.

Le indicazioni più univoche derivano dai dati sulla scolarizzazione, sulla provenienza geografica e sui livelli retributivi dei dirigenti.

Sotto il primo profilo, va detto che il 97,2 per cento dei dirigenti risulta laureato; prevalentemente in materie giuridiche. Al diploma di laurea, inoltre, il 15,3 per cento dei dirigenti aggiunge una specializzazione post-universitaria. I dirigenti più titolati sono 529 dirigenti, tutti concentrati in quattro ministeri: il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'interno e

³⁶⁸ Si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Anzianità di servizio ed età*, tavola *Personale a tempo indeterminato per età anagrafica per qualifica*, cit.

³⁶⁹ Più precisamente, le dirigenti donna sono: 265 nel Ministero dell'economia e delle finanze, 23 di prima fascia e 242 di seconda; 88 nel Ministero per i beni e le attività culturali, 8 di prima fascia e 80 di seconda; 20 nel Ministero degli affari esteri, 5 di prima fascia e 15 di seconda; 108 nel Ministero della giustizia, 2 di prima fascia e 106 di seconda; 156 nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 16 di prima fascia e 140 di seconda; 54 nel Ministero dell'interno, tutte di seconda; 21 nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, tutte di seconda; 17 nel Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, tutte di seconda; 57 nel Ministero della difesa, tutte di seconda; 84 nel Ministero dello sviluppo economico, 10 di prima fascia e 74 di seconda; 55 nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 6 di prima fascia e 49 di seconda; 153 nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 7 di prima fascia e 146 di seconda; 140 nella Presidenza del Consiglio dei ministri, 38 di prima fascia e 102 di seconda; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Occupazione e struttura del personale*, tavola *Personale a tempo indeterminato per qualifica*, cit.

³⁷⁰ Si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Occupazione e struttura del personale*, tavola *Personale a tempo indeterminato per qualifica*, cit.

il Ministero degli affari esteri³⁷¹. Residua infine un 2,8 per cento, pari a 96 dirigenti, che possiede solo il diploma di licenza media superiore. Quest'ultimo dato appare particolarmente interessante, in quanto riferito non solo ai dirigenti di ruolo, entrati nell'amministrazione in forza di normative ormai superate che consentivano l'accesso ai ruoli anche in assenza di una laurea, ma altresì ai dirigenti a contratto, che, almeno secondo la legge, dovrebbero distinguersi per la loro elevata qualificazione professionale.

Sotto il profilo della provenienza geografica, il 66 per cento dei dirigenti impiegati nelle amministrazioni dello Stato risulta nato nel Centro Italia³⁷². In particolare, oltre il 61,5 per cento proviene dalla regione Lazio. Solo il 19 per cento è originario di regioni settentrionali e il 15 per cento di regioni meridionali e delle isole.

Infine, la retribuzione dirigenziale risulta notevolmente superiore rispetto alla retribuzione media del personale alle dipendenze delle amministrazioni, con varie distinzioni, in concreto, in relazione alla fascia di inquadramento del dirigente, all'incarico temporaneamente ricoperto e alla struttura di appartenenza³⁷³. I dirigenti di prima fascia hanno una retribuzione media complessiva pari a 171.156 euro lordi all'anno, quasi il doppio di quella dei dirigenti di seconda fascia, pari invece a 80.634 euro. Molto minore, in confronto, la retribuzione media del personale delle aree funzionali non dirigenziali, pari a 28.643 euro lordi l'anno.

3. L'impatto della SSPA sulla costituzione dei rapporti di lavoro dirigenziali. Lo strumento del corso-concorso come mezzo di reclutamento dei dirigenti e i suoi limiti

Dal 1995 ad oggi la Scuola superiore della pubblica amministrazione ha indetto quattro corsi-concorsi, tre espletati, uno ancora in corso di svolgimento.

Ad oggi, i dirigenti reclutati, che hanno già preso servizio nel settore pubblico, sono 537³⁷⁴. Di questi, 378 hanno fatto ingresso in

³⁷¹ Nello specifico, si tratta di 191 dirigenti del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; 45 dirigenti del Ministero dell'economia e delle finanze; 9 dirigenti del Ministero degli affari esteri e 3 del Ministero dell'interno.

³⁷² Si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Distribuzione geografica*, tavola *Personale in servizio al 31/12 distribuito per regione per qualifica*, cit.

³⁷³ Si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Conto annuale 2007*, tabella *Retribuzione media pro-capite*, tavola *Retribuzioni medie*, cit.

³⁷⁴ Si vedano il bando di concorso pubblicato in G.U. il 6 giugno 1995; il bando di concorso pubblicato in G.U. il 18 marzo 1997; il bando di concorso pubblicato in G.U. il 29 maggio 1998; il bando di concorso pubblicato in G.U. il 20 dicembre 2005.

amministrazioni statali, 153 sono stati inquadrati nei ruoli di enti pubblici non economici e 6 nei ruoli di università³⁷⁵.

In altri termini, oltre il 70,4 per cento dei dirigenti risultati vincitori della procedura selettiva indetta dalla Scuola Superiore è confluito nei ruoli delle amministrazioni centrali. In particolare, gli apparati che hanno beneficiato di tale sistema di reclutamento sono stati: il Ministero dell'economia e delle finanze con 179 dirigenti selezionati, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con 60 dirigenti, il Ministero della giustizia con 51 dirigenti, la Presidenza del Consiglio dei ministri con 29 dirigenti, il Ministero dello sviluppo economico con 14 dirigenti, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali con 10 dirigenti, i Ministeri degli affari esteri, dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti con 6 dirigenti ciascuno, il Ministero della difesa con 5 dirigenti, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali con 4 dirigenti e il Ministero per i beni e le attività culturali con 2 dirigenti. Sono due i ministeri che, stando alle rilevazioni ufficiali, non hanno mai inquadrato nei ruoli dirigenti selezionati attraverso la procedura del corso-concorso: il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e il Ministero della difesa.

I dati esposti individuano chiaramente alcuni punti di debolezza dei sistemi selettivi governati dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

In primo luogo, il corso-concorso sembra risultare inadeguato a rispondere fino in fondo alle generali esigenze di selezione delle *élite* di vertice. Non tutte le amministrazioni centrali hanno fatto ricorso al sistema di reclutamento approntato dalla Scuola superiore per reperire le proprie risorse dirigenziali.

In secondo luogo, confrontando i dati sull'accesso alla dirigenza attraverso corso-concorso con quelli relativi all'accesso mediante i concorsi banditi dalle singole amministrazioni, si rileva che, anche nei ministeri che hanno usufruito dei meccanismi selettivi della Scuola superiore, i dirigenti reclutati dalla Scuola rappresentano una quota assolutamente minoritaria. Nel complesso, appena l'11 per cento dei titolari della qualifica di vertice nei ministeri e nella Presidenza del Consiglio dei ministri è stato assunto a seguito di corso-concorso³⁷⁶.

Il terzo punto di debolezza riguarda l'estrazione dei dirigenti selezionati dalla Scuola. Oltre il 63 per cento dei dirigenti risultati vincitori di corso-concorso proviene da aree funzionali non dirigenziali di

³⁷⁵ Si rinvia alla nota n. 17.

³⁷⁶ Il dato è il risultato del rapporto in termini assoluti tra il numero dei dirigenti dello Stato inquadrati nei ruoli amministrativi e il numero dei vincitori di corso-concorso inseriti in pianta stabile nelle amministrazioni centrali. Esso non tiene conto di eventuali variazioni a ribasso determinatesi da rinunce ai posti vinti in ragione di passaggi a seguito di ulteriori concorsi ad altri ruoli (es. magistratura, organi costituzionali, ecc.).

amministrazioni pubbliche³⁷⁷, mentre appena l'8 per cento è privo di una pregressa esperienza lavorativa. Questo dato evidenzia una certa inadeguatezza dello strumento del corso-concorso, così come congegnato a livello normativo, a garantire una reale apertura all'esterno della carriera dirigenziale. Anche il corso-concorso, in altre parole, analogamente ai concorsi banditi dalle singole amministrazioni che sono riservati a coloro che hanno maturato una significativa esperienza nell'amministrazione³⁷⁸, risulta più congeniale ad incentivare la progressione ai vertici burocratici del personale già dipendente dall'amministrazione che non a promuovere l'inserimento stabile negli uffici di direzione di giovani laureati³⁷⁹.

³⁷⁷ Il dato emerge da una rilevazione a campione effettuata a mezzo di questionari predisposti dal gruppo di ricerca diretto dal Professor Bernardo Mattarella, docente della Scuola superiore della pubblica amministrazione, e compilati dagli ex allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione risultati vincitori di corso-concorso. V. il contributo di F. DI CRISTINA, *Gli ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nel panorama della dirigenza pubblica italiana: alcune evidenze empiriche*.

³⁷⁸ Cfr. l'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, come attuato dall'art. 3 del d.P.R. 24 settembre 2004, n. 272, recante *Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente ai sensi dell'art. 28, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, che ripartisce le quote di accesso attraverso procedure concorsuali alla dirigenza, riservando la copertura delle posizioni vacanti, per il 70 per cento, ai concorsi banditi dalle singole amministrazioni a favore di dipendenti pubblici in possesso dei requisiti di cui all'art. 28, comma 2, e, per il 30 per cento, al corso-concorso indetto dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e aperto a tutti i cittadini in possesso di qualificata formazione universitaria. Su quest'ultimo profilo, si veda altresì il d.P.C.M. 29 settembre 2004, n. 295, recante *Regolamento recante modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell'accesso al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, ai sensi dell'articolo 28, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*.

³⁷⁹ In senso critico, sul punto, si veda E. GRAGNOLI, *L'accesso alla dirigenza*, in F. CARINCI E L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, p. 1043 ss., che rileva con decisione come per i soggetti in parola si apra, chiaramente, un doppio canale di accesso alla dirigenza. Interessanti elementi di discussione si rinvencono anche in, A. GROSSO, *La dirigenza statale*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990, p. 38 ss.; M. CARDI e S. SEPE, *L'accesso alla dirigenza*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Milano, 1995, p. 593 ss.; M. GRANA, *Commento all'art. 28*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *N. leggi civ. comm.*, 1999, p. 1227 ss.; S. SEPE, *L'accesso alla dirigenza*, in F. CARINCI E M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Milano, 2000, p. 911 ss.; M. CLARICH e D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 2000, p. 280 ss.; B. DENTE, *Verso una dirigenza pubblica responsabile: il nodo della riforma organizzativa*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2001, p. 88; B. CARUSO, *La storia interna della riforma del P.I.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2001, p. 973 ss.; G. D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie e amnesie*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, p. 213 ss.; C. SILVESTRO, *Il riordino della dirigenza statale*, Napoli, 2003, p. 123-124; D. VIGEZZI, *Commento all'art. 28*, in AA.VV., *L'impiego pubblico*, Milano, 2003, p. 590; F. CARINCI e S. MAINARDI, *La dirigenza nelle*

3.1. (Segue) I suoi vantaggi: l'età anagrafica media, la provenienza geografica, i titoli di studio e la formazione post-lauream dei dirigenti reclutati attraverso corso-concorso

Nonostante i limiti sin qui riscontrati, il sistema di reclutamento dirigenziale approntato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione presenta molteplici profili positivi.

Innanzitutto, l'età anagrafica dei dirigenti vincitori di corso-concorso risulta mediamente più bassa rispetto all'età media della dirigenza statale complessivamente intesa, che, come detto, è di 54 anni e 9 mesi. Il dato rilevato si attesta sui 41 anni e 2 mesi ed è legato in modo significativo al dato sull'età di ingresso dei dirigenti selezionati dalla Scuola superiore nelle amministrazioni dello Stato che è di 28 anni e 6 mesi, notevolmente al di sotto della media generale.

In secondo luogo, la provenienza geografica dei dirigenti reclutati attraverso il corso-concorso risulta meglio distribuita sul territorio nazionale. In particolare, se il centro Italia si conferma la prima area del Paese, per provenienza, con il 44 per cento circa dei dirigenti – contro il 66 per cento riscontrato a livello generale –, il sud segue a poca distanza, con il 42,6 per cento dei dirigenti - in controtendenza rispetto al dato generale che vede le regioni meridionali fanalino di coda con il 15 per cento -, mentre il nord chiude la classifica, con il 13,4 per cento dei dirigenti – poco al di sotto della media generale pari al 19 per cento –.

In terzo luogo, i dirigenti vincitori di corso-concorso possiedono di regola un livello di formazione più elevato rispetto agli altri dirigenti. In conformità con le previsioni di legge, tutti i dirigenti reclutati dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione sono certamente laureati – contro il 97,2 per cento generale –. Il 52,2 per cento dei dirigenti risulta possedere un diploma di laurea in materie giuridiche, il 25 per cento in materie economiche, il 20,4 per cento in scienze politiche, l'1,5 per cento in scienze statistiche e lo 0,7 per cento in psicologia. In più, oltre il 64 per cento dei dirigenti, quasi il quadruplo rispetto alla tendenza generale – pari al 15,3 per cento –, possiede un titolo di studio *post-lauream*. Molti hanno conseguito un master universitario o hanno frequentato una scuola di specializzazione in Italia, un numero più ridotto ha vinto un dottorato di ricerca, pochi possiedono un titolo di studio *post-lauream* conseguito all'estero in materie internazionali. Tutti i dirigenti padroneggiano, inoltre, almeno una lingua straniera, con una spiccata preferenza per quelle di derivazione comunitaria: oltre la metà dei dirigenti parla correttamente l'inglese; un'ampia

Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni, Milano, 2005, p. 118.

percentuale conosce bene il francese; un numero limitato ha studiato lo spagnolo o il tedesco; pochissimi hanno acquisito nozioni di russo, di romeno e di arabo.

4. L'impatto della SSPA sullo svolgimento dei rapporti di lavoro dirigenziali. L'attività formativa fornita e i riflessi sul conferimento degli incarichi e sugli sviluppi di carriera

Ai limiti del corso-concorso come strumento di reclutamento delle risorse dirigenziali, si aggiungono le criticità che emergono dal relativo sistema formativo approntato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Infatti, se l'attività selettiva della Scuola sembra avere un impatto minimo sugli accessi alla dirigenza, anche quella formativa non appare idonea a differenziare in modo così significativo i vincitori dei corsi-concorsi rispetto agli altri dirigenti da condizionare positivamente lo svolgimento del rapporto di lavoro.

Esaminando le posizioni attualmente occupate dai vincitori di corso-concorso, si evince che oltre il 90 per cento di tali dirigenti, dal momento di ingresso nella qualifica di vertice ad oggi, non è progredito in carriera, mantenendo il suo inquadramento nella seconda fascia dei ruoli. Per converso, appena il 7 per cento dei titolari di uffici di direzione ha conseguito una promozione, passando in pianta stabile alla prima fascia dei ruoli amministrativi.

Tale stato di cose trova un netto riscontro nella tipologia di incarico conferito a tali dirigenti. Il 78 per cento dei *managers* reclutati dalla Scuola risulta, infatti, titolare di funzioni di livello dirigenziale non generale; mentre solo il 4 per cento è preposto all'esercizio di una funzione di livello generale e il 5 per cento di una funzione di livello apicale. Poco numerosi anche gli incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico-amministrativo, gli incarichi esterni assegnati ai sensi dell'art. 19, comma 5-bis del d.lgs. n. 165 del 2001³⁸⁰ e gli incarichi di consulenza e studio, attribuiti ai sensi dell'art. 19, comma 10, dello stesso decreto legislativo³⁸¹.

³⁸⁰ Ai sensi dell'art. 19, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti.

³⁸¹ Ai sensi dell'art. 19, comma 10, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per

I risultati illustrati denotano, invero, una certa distanza della dirigenza formatasi presso la Scuola dalla politica. I vincitori di corso-concorso risultano prevalentemente relegati a ruoli *tout court* gestionali, che da un lato non implicano il coinvolgimento nei processi decisionali pubblici e dall'altro non favoriscono la progressione in carriera.

Tale dato è suscettibile di dispiegare effetti anche sul grado di mobilità dei dirigenti tra le varie amministrazioni centrali. Sotto questo profilo, rileva considerare che la maggioranza dei dirigenti assunti attraverso corso-concorso ha ricoperto i propri incarichi sempre presso la stessa amministrazione. In poche ipotesi eccezionali i dirigenti hanno cambiato amministrazione almeno una volta nella loro carriera, senza tuttavia spostarsi territorialmente, e in pochissime sono passate ad altra sede territoriale di lavoro. Su tale indicazione va invero precisato che pesa anche la circostanza che i vincitori del corso-concorso sono, in genere, preposti ad uffici centrali di Ministeri importanti già in fase di primo incarico, così che il passaggio tra amministrazioni risulta poco incentivante.

Scarsamente rilevante risulta altresì la mobilità dei dirigenti a livello comunitario o internazionale: oltre il 60 per cento dei vincitori di corso-concorso, dopo l'inserimento nei ruoli, non ha effettuato alcuna esperienza professionale, né formativa né lavorativa, all'estero. Solo un terzo dei dirigenti ha svolto temporaneamente incarichi dirigenziali presso istituzioni europee, amministrazioni di altri Stati o organizzazioni internazionali. Per il resto, le esperienze all'estero riguardano soprattutto i dirigenti titolari della funzione di alta amministrazione nelle strutture nazionali preposte alla cura di interessi a rilevanza comunitaria o internazionale. In questo caso, l'attività posta in essere da tali dirigenti consiste in misura preponderante nella partecipazione a *working groups*, a comitati di studio nonché a tavoli congiunti per la realizzazione di programmi di supporto e cooperazione. Sono, in ogni caso, previste anche attività di formazione avanzata all'estero attraverso tirocini e seminari.

In coerenza con le indicazioni rilevate in ordine alla tipologia degli incarichi attribuiti ai vincitori di corso-concorso, appare rilevante sottolineare un ulteriore dato: tali dirigenti risultano tendenzialmente stabili nell'esercizio delle specifiche funzioni conferite. Circa i due terzi dei dirigenti reclutati dalla Scuola risulta confermato nel proprio incarico, a seguito delle tornate di *spoils system* degli ultimi dieci anni. Un dirigente su 10 appare persino promosso ad un incarico superiore; mentre risulta irrilevante, rispetto al dato generale, il numero di dirigenti destinati a

cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti.

incarichi inferiori o a incarichi di consulenza o studio. Anche la durata media dei singoli incarichi, di circa 30 mesi, appare infine apprezzabile.

5. Problemi aperti e soluzioni possibili

Dai dati illustrati e dalle considerazioni svolte emerge con chiarezza che la Scuola superiore della pubblica amministrazione gioca ancora un ruolo limitato nelle dinamiche di selezione e formazione della dirigenza pubblica.

Alcuni limiti importanti connessi al reclutamento dei *managers* pubblici derivano, senza dubbio, dalle scelte del legislatore che, nel mediare le aspettative del personale già dipendente della pubblica amministrazione con le istanze di apertura del sistema di accesso alla qualifica di vertice, ha privilegiato, probabilmente in misura eccessiva, le prime. La quota percentuale di posti da coprire attraverso il corso-concorso – il 30 per cento del totale, ossia nemmeno un terzo – è troppo bassa rispetto a quella destinata ai concorsi indetti dalle singole amministrazioni.

Altri limiti sono collegati alla prassi amministrativa. Alla maggiore neutralità e tecnicità delle procedure del corso-concorso rispetto agli altri concorsi previsti dalla legge, non corrisponde una loro efficace e diffusa applicazione. I dirigenti reclutati dalla Scuola superiore, pur se professionalmente molto qualificati, sono troppo pochi, in proporzione, rispetto alla dirigenza totale. Ciò dipende, oltre che dai limiti di legge appena chiariti, dalla circostanza che non tutte le amministrazioni, nel tempo, hanno fatto ricorso allo strumento del corso-concorso per reclutare i propri dirigenti e dai tempi notevolmente più lunghi che la Scuola superiore incontra per bandire i posti a sé riservati rispetto alle singole amministrazioni. Queste ultime, infatti, una volta individuate le carenze in organico e ottenuta l'autorizzazione ad assumere, possono procedere, ciascuna autonomamente, a bandire i due terzi dei posti vacanti. La Scuola superiore deve attendere la programmazione di tutte le amministrazioni statali, per poter bandire il corso-concorso. Va riscontrata, peraltro, anche una certa lentezza della Scuola superiore a concludere, oltre che ad avviare, le procedure selettive di sua competenza. Al riguardo, si noti che l'ultimo corso-concorso bandito nel 2005, a distanza di quasi quattro anni non si è ancora concluso.

Limiti altrettanto rilevanti concernono, infine, influenza che la formazione approntata dalla Scuola, attesa la legislazione vigente, è in grado di dispiegare sulle carriere dirigenziali. Probabilmente, proprio l'estrazione tecnica ed imparziale dei dirigenti reclutati attraverso corso-concorso non facilita l'inserimento degli stessi nei circuiti fiduciari della politica, frenandone le *chances* di carriera. E questo nonostante la presenza di fattori di bilanciamento, invero deboli, che potrebbero al contrario agevolare gli

sviluppi di carriera, come ad esempio lo spirito di corpo che il percorso formativo della Scuola è capace di promuovere. Se la condivisione di un lungo periodo di formazione facilita in concreto la creazione di legami personali tra ex allievi della Scuola che, nel medio e lungo periodo, potrebbero trasformarsi in collaborazioni professionali qualificate, i numeri ridotti dei dirigenti reclutati per corso-concorso emarginano di fatto le potenzialità di tale fattore.

Nella stessa ottica, inoltre, anche l'approccio didattico prettamente teorico e accademico della Scuola rischia di relegare i dirigenti a ruoli tecnici che non implicano il concorso alla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo. Nonostante i tempi, persino troppo lunghi, previsti per la formazione dei vincitori del corso-concorso, risultano totalmente carenti nel meccanismo selettivo sia di un periodo di affiancamento, in Italia, in vari uffici dirigenziali depositari di funzioni di diverso livello organizzativo, sia un semestre obbligatorio di formazione all'estero. Tali periodi formativi sembrano, invece, importanti per vari motivi. In primo luogo, il corso-concorso è aperto anche a soggetti estranei ai ruoli amministrativi che spesso non conoscono la realtà del settore pubblico. In secondo luogo, anche quando a vincere il corso-concorso è un funzionario amministrativo, non è detto che l'esperienza da questi maturata sul campo sia sufficiente a garantire l'efficiente svolgimento di funzioni qualitativamente diverse e superiori. In terzo luogo, la legge consente ai dirigenti appena entrati nella qualifica di ottenere incarichi di funzione di livello dirigenziale generale, difficilmente esercitabili senza una pregressa esperienza. Infine, in una amministrazione, come quella italiana, in cui scarseggiano competenze di respiro internazionale, un periodo formativo all'estero consentirebbe ai vincitori del corso-concorso di differenziarsi per qualificazione dagli altri dirigenti.

A ben vedere, quindi, per poter esercitare un ruolo analogo a quello giocato da omologhe istituzioni di altri Stati, la Scuola superiore della pubblica amministrazione ha ancora molta strada da fare, sia sul piano legislativo, sia sul piano culturale dell'amministrazione. Qualche apertura, in tal senso, potrebbe derivare dalla legge di delega n. 15 del 2009, che ha ricondotto al centro del dibattito politico e scientifico il tema della dirigenza³⁸² e dalla legge delega n. 69 del 2009 che evidenzia l'esigenza di una coerente riorganizzazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e dei relativi modelli formativi³⁸³.

³⁸² Cfr. legge 4 marzo 2009, n. 15, recante *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*, e bozza di decreto legislativo deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri in data 21 maggio 2009.

³⁸³ Cfr. art. 24 legge 18 giugno 2009, n. 69, recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché la riforma del processo civile*, e bozza di

Gli ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nel panorama della dirigenza pubblica italiana: alcune evidenze empiriche.

Fabio Di Cristina

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Età, origine e formazione. – 3. Attività lavorativa prima dell'immissione nei ruoli dirigenziali. – 4. Grado di sindacalizzazione. – 5. Fascia di appartenenza e incarichi, mobilità e sedi. – 6. Spoils system. – 7. Grado di internazionalizzazione dell'attività lavorativa e della formazione. – 8. Incidenza della formazione ricevuta presso la Sspa sulla carriera dirigenziale. – 9. Conclusioni

1. Introduzione

Cosa differenzia gli allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione dagli altri dirigenti pubblici italiani? Quali sono, secondo la loro opinione, i punti di forza e quali quelli di debolezza della formazione ricevuta presso la Sspa? Quale giudizio esprimono gli ex allievi sulla formazione complessiva ricevuta? Queste sono alcune delle domande alla base di un rilevamento campionario³⁸⁴ effettuato tramite un questionario strutturato che è stato sottoposto agli ex allievi della Sspa. I rilevamenti campionari effettuati sui dirigenti che hanno svolto un periodo di formazione nell'ambito dei cicli formativi organizzati dalla stessa Sspa, sebbene parziali, confermano le linee tendenziali generali in riferimento agli aspetti che verranno analizzati. Pertanto, i risultati riguardanti gli ex allievi possono essere, seppur con beneficio di inventario, estesi anche a quanti hanno svolto un ciclo formativo presso la Scuola³⁸⁵.

decreto legislativo deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri in data 24 luglio 2009.

³⁸⁴ Vale, come per tutte le informazioni rilevate non oggettivamente e non direttamente verificabili, la condizione per cui tutto ciò che è stato dichiarato viene considerato attendibile e veritiero. Il questionario che è stato sottoposto agli ex allievi è riportato in appendice.

³⁸⁵ Sono stati organizzati nove cicli formativi dal 2002 al 2008. Il primo è stato effettuato nel periodo compreso fra maggio 2002 ed aprile 2003, l'ultimo (8-bis) nel periodo compreso fra maggio ed ottobre 2008. I corsi mirano ad aggiornare le competenze "trasversali" dei dirigenti pubblici indipendentemente dalla loro amministrazione di appartenenza. Sull'impatto della formazione della Sspa sulla posizione "soggettiva" del pubblico dirigente, si veda Lubrano, F., *Problemi della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 132-33, 2001, p. 96.

La finalità principale perseguita dalla ricerca è stata quella di conoscere, investigare e descrivere le peculiarità degli allievi della Sspa a quelle dei dirigenti della pubblica amministrazione italiana. Le informazioni raccolte hanno riguardato, in particolare, carriera universitaria e carriera lavorativa precedente al corso-concorso, grado di sindacalizzazione, incarichi svolti, incidenza delle tornate di *spoils system*³⁸⁶, attività formative e lavorative in ambito comunitario ed estero successivamente all'immissione nei ruoli dirigenziali, distribuzione nelle strutture amministrative, percezione dell'esperienza presso la Sspa in merito alla sua incidenza sulla carriera e sui suoi sviluppi. Il rilevamento effettuato ha cercato di comprendere, in sintesi, se la formazione presso la Sspa ha conferito un reale "valore aggiunto", secondo i parametri sopra elencati, ai loro partecipanti e in quale misura tale valore ha inciso sulla carriera dirigenziale degli ex allievi.

Si cercherà, nelle pagine che seguono, di tracciare un ritratto degli ex allievi dei corsi-concorso riportando i principali risultati del rilevamento effettuato tra il mese di dicembre 2008 ed il mese di marzo 2009³⁸⁷. Il confronto sarà operato, laddove possibile, con dati statistici riguardanti l'alta funzione pubblica italiana e, in qualche caso, estera.

2. Età, origine e formazione

La prima peculiarità degli ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nel panorama della pubblica amministrazione italiana la si rinviene nell'età media, 41 anni, rispetto a quella del totale dei pubblici dipendenti che si attesta al di là dei 46³⁸⁸. Il termine di paragone che sicuramente interessa maggiormente è quello relativo all'età media della dirigenza italiana, che è di 53 anni.

L'età di ingresso nella pubblica amministrazione italiana si attesta intorno ai 28 anni³⁸⁹: il dato relativo agli ex allievi della Sspa è quasi identico

³⁸⁶ D.p.r. 150/1999 "Regolamento recante disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e della banca dati informatica della dirigenza, nonché delle modalità di elezione del componente del Comitato di garanti" e l. 145/2002 "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato".

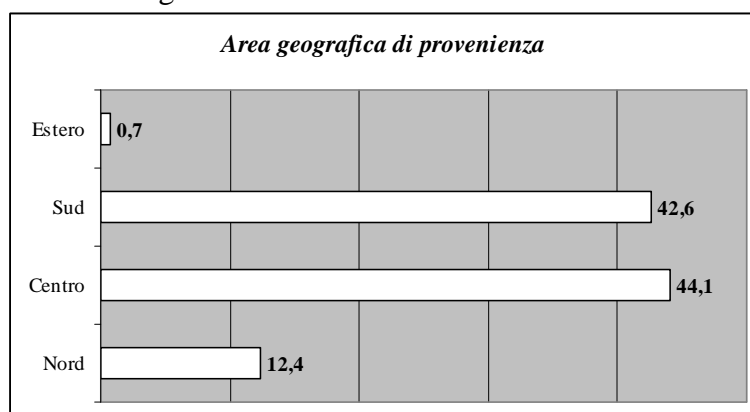
³⁸⁷ Il campione rappresenta il 40% di tutti gli ex allievi dei corsi-concorso. Hanno risposto al questionario il 46% degli ex allievi del I corso-concorso, il 35% degli ex allievi del II corso-concorso, il 40% degli ex allievi del III corso-concorso.

³⁸⁸ Si vedano Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 2003-2004-2005. Presentazione*, in www.contoannuale.tesoro.it, p. 4; Istituto nazionale di statistica, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche. Anno 2003*, Roma, 2006, p. 40. Si precisa che i dati non tengono conto del personale degli enti pubblici economici e delle società pubbliche.

³⁸⁹ Si vedano National Statistics, *Civil Service Statistics 2006*, London, 12th July 2007, p. 59, [reperibile sul sito](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/2006CivilServiceStatistics.pdf) http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/2006CivilServiceStatistics.pdf;

a questo. L'allineamento dei due dati dipende, in massima parte, dal fatto che più del 63% degli ex allievi intervistati era un pubblico dipendente³⁹⁰ già prima dell'immissione nei ruoli dirigenziali tramite corso-concorso.

La composizione del campione di dirigenti dal punto di vista dell'origine geografica è nettamente inclinata verso la provenienza dal centro e dal sud dell'Italia³⁹¹ (la somma dei due dati raggiunge quasi l'87%), con un terzo del totale degli ex allievi nati a Roma.

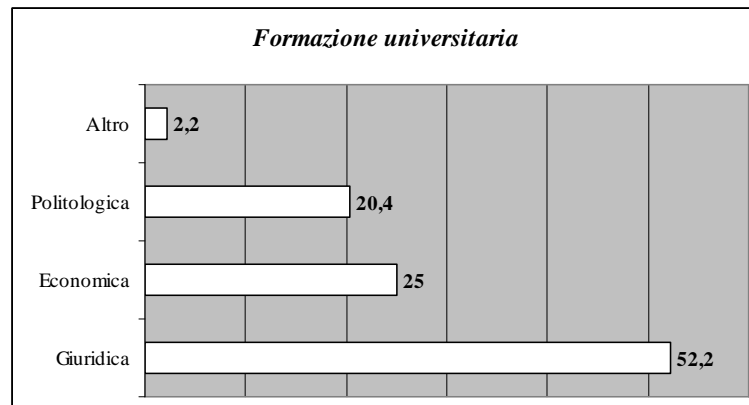


Il dato sulla formazione ha indagato la tipologia dei titoli universitari e di quelli *post-lauream*, nonché la sede universitaria nella quale sono stati condotti gli studi universitari.

Organisation for economic Co-operation and development, *Public Sector Pay and Employment Data. Employment ratio by Age Group in the Central (or Federal) Government*, in www.oecd.org.

³⁹⁰ Si registra la maggioranza degli ingressi nel biennio 1996-1997 e nel triennio 2000-2002.

³⁹¹ La meridionalizzazione del pubblico impiego è una tendenza costante che appartiene al sistema italiano fino dall'età giolittiana. Si vedano, tra gli altri, Cassese, S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, p. 96 e Melis, G., *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 23-24.



Dal rilevamento è emersa la preponderanza della formazione giuridica³⁹² dei dirigenti ex allievi e la totale assenza di dirigenti con formazione tecnico-scientifica in senso stretto. Alta la percentuale dei dirigenti con un titolo *post-lauream* (oltre il 64%), tra cui spiccano quelli in possesso di master universitario e quelli che hanno frequentato scuole di specializzazione. La conoscenza delle lingue appare estesa su tutto il campione³⁹³ (oltre il 97% conosce l'inglese, quasi il 69% il francese).

La formazione, almeno per ciò che concerne la sede universitaria, si concentra a Roma: i laureati, ordinati secondo la percentuale, a “La Sapienza”, alla “LUISS Guido Carli”, a “RomaTre” e a “Tor Vergata” rappresentano quasi la metà del campione (48,7%).

3. Attività lavorativa prima dell'immissione nei ruoli dirigenziali

Le recenti riforme della Sspa hanno, tra gli altri obiettivi, quello di “svecchiare” la dirigenza pubblica, inserendo ai vertici dell'amministrazione una leva di giovani dirigenti, vi è certamente riuscita³⁹⁴. L'età media dei dirigenti ex allievi dei corsi-concorso è di 41 anni contro i 53 della dirigenza pubblica italiana ed i 46 della dirigenza pubblica francese ed inglese. Se essa ha cercato, parimenti, di inserire ai livelli più alti del pubblico impiego una percentuale di individui esterni all'amministrazione con esperienza lavorativa nell'ambito del privato, con l'*expertise* e la mentalità efficientistica che ne dovrebbero derivare³⁹⁵, vi è riuscita solo

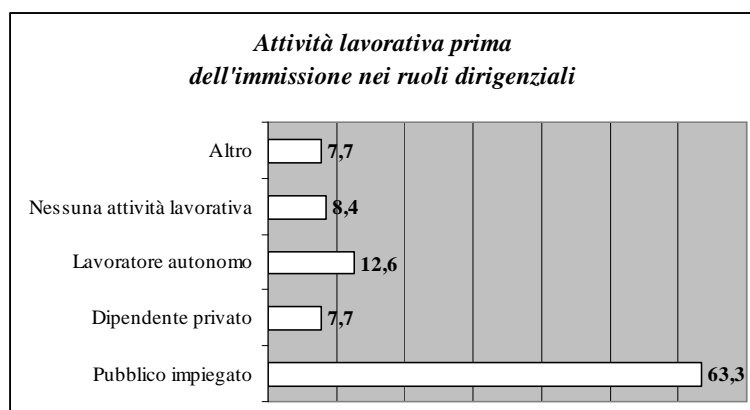
³⁹² Sui potenziali difetti di una formazione smaccatamente giuridica, si veda Staderini, F., *Osservazioni in tema di reclutamento e formazione dei pubblici dirigenti*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2006, p. 271.

³⁹³ La rilevazione ha considerato la conoscenza delle lingue a livello almeno intermedio.

³⁹⁴ D'Alessio, G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 99.

³⁹⁵ Franco Bassanini, durante il Convegno di inaugurazione del IV corso-concorso di formazione dei dirigenti organizzato dalla Sspa, tenutosi a Roma il 9 giugno 2008, ha

parzialmente³⁹⁶: più del 63% degli ex allievi erano già dipendenti pubblici al momento dell'immissione nei ruoli dirigenziali³⁹⁷.



Il dato riguardante l'attività lavorativa precedente all'immissione nei ruoli dirigenziali indica che la percentuale di quanti erano dipendenti privati (non autonomi) e di quanti non avevano alcuna esperienza lavorativa pregressa è pressoché uguale (circa l'8% del totale). Il 12,6% del campione svolgeva attività lavorativa autonoma³⁹⁸.

4. Grado di sindacalizzazione

Il dato di sindacalizzazione è forse uno dei più netti riportati nella rilevazione effettuata: più del 61% non è iscritto ad un sindacato, oltre il 90% non vota mai o quasi mai alle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie e oltre il 94% non è mai stato un rappresentante in una RSU. Occorre precisare che questi due dati valgono per quanti sono stati dipendenti

ribadito come sia necessaria una vera e propria "rivoluzione" che permetta di "acquisire metodi, competenze ed esperienze manageriali ed imprenditoriali estranee alla formazione e non di rado anche alle attitudini di buona parte dei dirigenti e dei dipendenti pubblici".

³⁹⁶ Nel 1983, Cassese ne *Il sistema amministrativo italiano*, cit., p. 65, rilevava come "la provenienza meridionale dell'alta burocrazia la caratterizza culturalmente e politicamente: la sua formazione è quasi sempre idealista e giuridica; in essa sono assenti le influenze della cultura industriale".

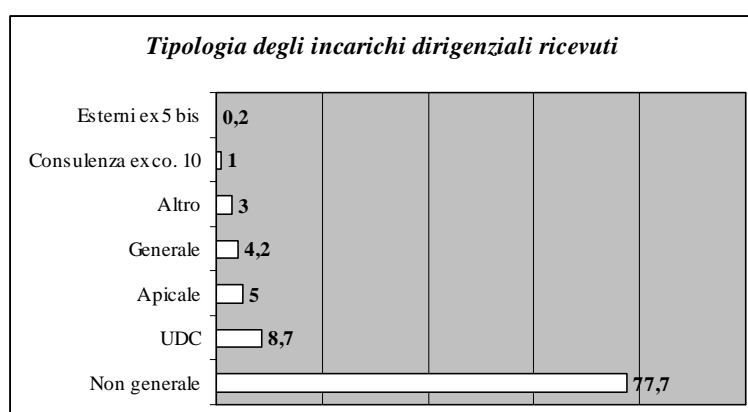
³⁹⁷ Il punto sarà sviluppato al par. 9 a proposito dei sistemi di accesso ai ruoli dirigenziali.

³⁹⁸ Le attività da "lavoratore autonomo" indicate dagli intervistati sono altamente eterogenee. Pertanto, non è stato ritenuto utile ai fini della ricerca distinguerle in tipologie.

pubblici, prima dell'immissione nei ruoli dirigenziali, di strutture dove le RSU sono state costituite visto che i dirigenti non hanno Rappresentanze sindacali unitarie. Invece, la percentuale degli iscritti ad un sindacato comprende anche coloro i quali ricoprono, oggi, un incarico dirigenziale.

5. Fascia di appartenenza e incarichi, mobilità e sedi

La quasi totalità (quasi il 93%) degli intervistati ricopre attualmente incarichi di II fascia.



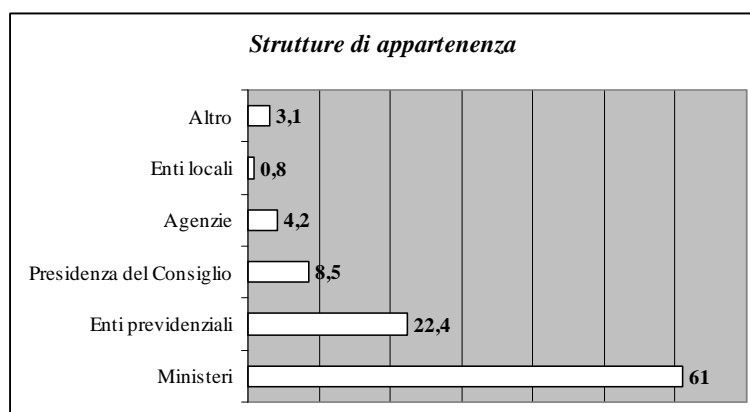
Una minima parte degli ex allievi è subito transitata nei ruoli della magistratura, contabile o amministrativa, senza ricoprire alcun incarico dirigenziale e poco più del 2% degli ex allievi è passato ai ruoli della magistratura dopo un periodo nei ruoli dirigenziali. Oltre il 77% degli incarichi sono stati da dirigente non generale, poco più dell'8% quelli negli uffici di diretta collaborazione. Ridotte le percentuali degli incarichi da dirigente apicale (5%), da dirigente generale (4,2%) o da consulenza *ex co. 10* (1%) ed esterni *ex 5-bis* (0,2%). La ripartizione quantitativa degli incarichi³⁹⁹ appare abbastanza uniforme nel tempo, con picchi registrati nel triennio 2000-2002 e nel quadriennio 2005-2008, per un totale di 394 incarichi assegnati dal 2000 al 2009, con una durata media pari a circa 30 mesi.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze⁴⁰⁰ e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale coprono la maggioranza degli incarichi assegnati, rispettivamente il 27,6% ed il 18,2% del totale. Seguono la Presidenza del

³⁹⁹ Il dato si riferisce agli incarichi assegnati agli ex allievi dei corsi-concorso dal 2000 al 2009.

⁴⁰⁰ Spiccano gli incarichi ispettivi di finanza pubblica e presso la Ragioneria Generale dello Stato.

Consiglio dei Ministri (8,5% degli incarichi assegnati) ed il Ministero della Giustizia (6,2% degli incarichi assegnati). La ripartizione degli incarichi nelle altre amministrazioni appare diffusa e parcellizzata⁴⁰¹ ma prevalgono decisamente (61%) gli incarichi presso le strutture ministeriali. Solo lo 0,8% degli intervistati ricopre incarichi presso enti locali e oltre il 66% ricopre incarichi presso le amministrazioni centrali con sede a Roma.



Il dato sul primo incarico dirigenziale ricevuto mira a descrivere la collocazione all'interno della struttura dell'amministrazione pubblica, la collocazione territoriale e la tipologia del primo incarico ricevuto dagli ex allievi alla fine del corso-concorso, ossia all'inizio della loro carriera. Il 67% è stato inserito nei ministeri, il 66% negli uffici centrali, l'88,5% ha ricevuto un primo incarico da dirigente non generale. Il dato non si discosta molto dalla distribuzione "storica" degli incarichi dirigenziali assegnati che è stata analizzata sopra.

Il grado di mobilità è stato misurato secondo due parametri distinti: il primo riguarda la mobilità "orizzontale", ossia il cambiamento di amministrazione di appartenenza nello stesso luogo geografico, mentre il secondo ha preso in considerazione la mobilità "territoriale", ossia il cambiamento di amministrazione in una sede in un luogo geografico diverso dal precedente. Oltre il 43% dei dirigenti intervistati ha ricoperto l'incarico sempre nella stessa sede. Il 31% ha cambiato sede territoriale almeno una volta; quasi il 25% ha cambiato amministrazione di appartenenza nello stesso luogo almeno una volta.

⁴⁰¹ A titolo di esempio, il 73% dei dipendenti del *Civil Service* inglese è concentrato nei quattro ministeri più importanti, ovvero *Department for Work and Pensions*, *Ministry of Defence*, *HM Revenue & Customs*.



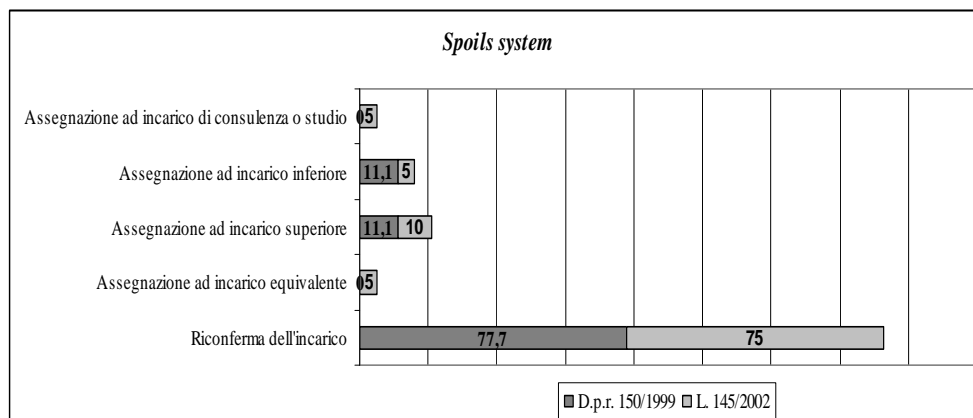
Tra gli intervistati, spicca un unico caso che potremmo classificare come “*pantouflage*” mentre il resto dei dirigenti “mobili” è rimasto ad esercitare le proprie funzioni all’interno della pubblica amministrazione.

6. Spoils system

Le tornate di *spoils system*⁴⁰² hanno interessato solo il 22% degli intervistati. Questo è dovuto essenzialmente a due ragioni: il 58,5% degli ex allievi non erano dirigenti nel periodo compreso tra il 1999 ed il 2002 ed il 19,5% dei dirigenti non ricopriva incarichi destinati a cessare⁴⁰³.

⁴⁰² Il termine “*spoils system*”, in Italia, ha un significato assolutamente diverso rispetto a quello che assume negli Stati Uniti. In Italia, nei limitati casi previsti, si procede ad una rotazione degli incarichi dirigenziali e non alla rimozione del dirigente dal posto che occupa. Il sistema, seppur limitatamente ai capi dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che cadevano automaticamente dall’incarico all’insediamento del nuovo governo, era stato introdotto in Italia con la l. 400/1988. In maniera più radicale, la l. 145/2002 ha introdotto la cessazione degli incarichi dirigenziali *una tantum* nonostante fossero stati introdotti, nel 1998-1999, la temporaneità degli incarichi dirigenziali, gli uffici di diretta collaborazione e la facoltà per ogni nuovo governo, entro tre mesi dall’insediamento, di sostituire i dirigenti apicali di ciascuna amministrazione. Si veda, a tal proposito, Bassanini, F., *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, p. 33 e pp. 52-53, in D’Alessio, G. (a cura di), *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, cit.

⁴⁰³ Si tratta degli incarichi dirigenziali di vertice che potevano essere confermati (anche tacitamente, ovvero senza alcun provvedimento decorsi 90 giorni dall’insediamento del nuovo esecutivo), revocati (con la l. 145/2002, gli incarichi di vertice cessano automaticamente decorsi 90 giorni dall’insediamento del nuovo esecutivo), modificati o rinnovati entro 90 giorni dal voto di fiducia al nuovo governo. In più, le nomine dei vertici delle agenzie effettuate negli ultimi sei mesi della legislatura, possono essere revocate, modificate o confermate entro sei mesi dal voto di fiducia al nuovo governo. La norma,



L'assegnazione ad incarico inferiore ha interessato complessivamente il 16% degli ex allievi durante le tornate: l'11% dei dirigenti a seguito del d.p.r. 150/1999 ed il 5% a seguito della l. 145/2002. L'assegnazione ad incarico superiore è stata più rilevante (21%): l'11% dei dirigenti nel primo caso ed il 10% nel secondo. Consistente è stata la riconferma nello stesso incarico: quasi il 78% dei dirigenti è stato riconfermato a seguito del d.p.r. 150/1999 ed il 75% a seguito della l. 145/2002.

7. Grado di internazionalizzazione dell'attività lavorativa e della formazione

Il grado di internazionalizzazione, comprendente lo svolgimento di attività lavorativa e/o di attività formativa all'estero, si attesta al 40%. Spicca, al suo interno, l'attività lavorativa in ambito comunitario o internazionale (27%), in particolar modo quella condotta presso istituzioni dell'Unione Europea (31,3%) o presso istituzioni internazionali o sovranazionali (25,4%)⁴⁰⁴. Segue quella compiuta nel quadro di programmi o attività svolte all'estero e promosse da istituzioni italiane⁴⁰⁵. L'attività compiuta è eterogenea: *working groups* e comitati sono i più rilevanti (50%).

introdotta con l'art. 6 della l. 145/2002, riguarda anche i vertici degli enti pubblici e delle società pubbliche.

⁴⁰⁴ Spiccano le attività presso le Nazioni Unite e l'OCSE.

⁴⁰⁵ Ad esempio, programma *Phare* o programma *European Senior Civil Servant* promosso dalla stessa Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Rilevanti, altresì, i programmi di supporto giuridico-amministrativo nei confronti di Paesi dell'est europeo (Romania, Albania, ...) che rappresentano uno dei punti di forza dell'attività della Sspa. Sul punto, si veda Lubrano, F., *Prospettive della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, cit., p. 98.

8. Incidenza della formazione ricevuta presso la Sspa sulla carriera dirigenziale

E' stata chiesta agli intervistati un'opinione personale circa la formazione ricevuta durante i corsi alla Sspa in merito a tre parametri: pertinenza delle materie affrontate durante la formazione, adeguatezza dell'approccio didattico seguito, preparazione riscontrata nei docenti. La valutazione che ne è derivata è essenzialmente buona, con una decisa flessione verso un giudizio sufficiente per quanto concerne l'approccio didattico, considerato eccessivamente teorico ed accademico. E' interessante rilevare come la valutazione degli ex allievi dei primi corsi-concorso⁴⁰⁶ sia complessivamente più elevata, per almeno i primi due parametri considerati, rispetto a quella degli ex allievi dell'ultimo corso-concorso.

E' stato chiesto, infine, quanto la formazione ricevuta presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione abbia inciso, secondo un giudizio personale, sulla carriera di ciascun dirigente intervistato. Emerge, dalle valutazioni spontaneamente annesse al questionario da parte dei dirigenti intervistati, che la formazione ha avuto una notevole incidenza sull'autonomia professionale acquisita e sulla possibilità di creare legami e relazioni con gli altri allievi e si può rilevare altresì che la partecipazione ai corsi-concorso abbia accresciuto i legami personali, meno quelli professionali⁴⁰⁷.

Viene escluso in maniera netta che la formazione ricevuta abbia inciso sulla stabilità degli incarichi, sulla mobilità tra amministrazioni diverse, sulla stabilità durante le tornate di *spoils system*⁴⁰⁸, sulla rapidità di carriera o sul passaggio di fascia, peraltro avvenuto solo per il 7% del campione.

I dirigenti intervistati sono stati chiamati ad indicare, inoltre, le cause dell'incidenza positiva, se rilevata, dell'ingresso nei ruoli dirigenziali della pubblica amministrazione tramite lo strumento del corso-concorso selettivo di formazione. Il corso-concorso è considerato un mezzo tecnico ed imparziale. A questo proposito, la percezione della relazione con i vertici politici è duplice: secondo le opinioni espresse, i vertici politici percepiscono effettivamente i dirigenti entrati nei ruoli tramite la Sspa come tecnici imparziali oppure, al contrario, non riconoscono loro queste caratteristiche⁴⁰⁹. Sembra, pertanto, che il mezzo utilizzato *ab initio*

⁴⁰⁶ In particolar modo, del I corso-concorso.

⁴⁰⁷ I dirigenti intervistati credono che la creazione di uno "spirito di corpo" sia stata realizzata solo parzialmente attraverso la formazione ricevuta presso la Sspa.

⁴⁰⁸ Dato riferito unicamente alla percentuale di ex-allievi interessati dalle tornate.

⁴⁰⁹ Alla domanda "*l'incidenza positiva dell'ingresso nei ruoli dirigenziali tramite corso-concorso è dovuta al fatto di essere percepito dalla politica come tecnico imparziale?*", oltre il 34% ha risposto "*molto*" ed il 37% ha risposto "*per niente*", a riprova dell'atteggiamento differenziato ma spesso decisamente "estremo" (riconoscimento della tecnicità ed imparzialità oppure mancato riconoscimento di tali caratteristiche) da parte dei vertici politici.

risponda effettivamente alle esigenze meritocratiche per cui è nato ma che, all'atto dell'immissione in ruolo o durante lo svolgimento degli incarichi assegnati, ai dirigenti così assunti non vengano sempre riconosciute le stesse prerogative di tecnicità ed imparzialità di cui il corso-concorso dovrebbe essere testimone⁴¹⁰.

9. Conclusioni

Il sotto-gruppo degli ex allievi della Sspa, all'interno del panorama dell'alta funzione pubblica e di quello ancora più ampio dei dipendenti pubblici italiani, ha certamente dei tratti distintivi: la giovane età, una formazione universitaria irrobustita, mobilità territoriale. Per ciò che concerne le altre caratteristiche indagate, gli ex allievi non sembrano discostarsi molto dal ritratto del dirigente o del pubblico impiegato "medio", ossia di quel dipendente pubblico che ha le peculiarità tipiche del sistema amministrativo italiano (origine centro-meridionale, formazione giuridica, centralismo).

Dalle considerazioni spontanee degli intervistati emergono alcune costanti in relazione alla loro esperienza alla Sspa, ai suoi punti di forza e a quelli di debolezza.

In particolare, vengono messe in risalto, come elementi che contribuiscono alla creazione di valore, le possibilità di *networking*, ovvero la creazione di legami personali tra i vari partecipanti ai corsi, piuttosto che professionali, data l'elevata dispersione degli ex allievi in strutture burocratiche differenti e su diversi livelli di governo e, seppur in minima parte, le opportunità di compiere esperienze formative e professionali all'estero tramite i programmi attivati direttamente dalla Scuola. In più, viene spesso evidenziato come il corso-concorso rappresenti, in assoluto, una possibilità di carriera che altrimenti non sarebbe stata possibile.

Viene altresì alla luce come la preparazione fornita venga considerata adeguata ad incrementare le conoscenze e, dunque, venga ritenuta più che valida in senso assoluto ma che, al contempo, questa non fornisca utili strumenti di *know-how*, applicabili concretamente al lavoro quotidiano del dirigente.

Per contro, si lamenta che l'approccio didattico della Scuola sia eccessivamente accademico e teorico, che la Scuola non intrattenga legami con gli ex allievi (ad esempio, non richiedendo loro supporto sull'organizzazione dei futuri corsi oppure non fornendo adeguato supporto nelle fasi successive all'ingresso nella dirigenza), che non prepari a gestire il personale subordinato, spesso quantitativamente consistente e che abbia fornito una formazione adeguata per svolgere incarichi in uffici di diretta

⁴¹⁰ Il corso-concorso può essere stato inteso da chi era già dipendente pubblico come un modo per fare carriera. La maggioranza degli ex allievi, come detto al par. 3, lavoravano già all'interno della pubblica amministrazione quando hanno vinto il corso-concorso.

collaborazione ma non negli uffici periferici dove molti ex allievi si trovano ad operare. Se davvero la formazione dei dirigenti pubblici è una delle leve dell'innovazione, ossia uno degli strumenti di cambiamento dell'organizzazione e dell'azione amministrativa⁴¹¹, queste considerazioni dovrebbero essere tenute in debita considerazione al fine di comprendere le debolezze del modello formativo in questione.

Lo strumento del corso-concorso non è l'unico strumento per l'accesso ai ruoli dirigenziali, come avviene in Francia, e molto spesso le amministrazioni bandiscono dei concorsi per dirigenti⁴¹² i cui posti di maggior rilievo sono riservati per lo più al personale interno⁴¹³. E' ragionevole, tuttavia, che le amministrazioni pubbliche, mediante lo strumento del concorso per i dipendenti interni, valorizzino il loro "asset" principale, riconoscendo e premiando i migliori ed i più capaci, in una logica che ancora l'avanzamento di carriera al merito. Sembra meno opportuno che più del 70% degli incarichi dirigenziali sia generato dai concorsi interni (atti a valorizzare l'esperienza di "mission" all'interno dell'amministrazione) e solo il 30% tramite corso-concorso (rivolti a soggetti di eccellente formazione esterna)⁴¹⁴.

Infine, viene rilevato che l'assegnazione degli incarichi dirigenziali non permette ai futuri dirigenti una scelta in merito all'amministrazione che sarebbe loro più congeniale e dove riterrebbero di poter dare un migliore contributo in termini di efficacia ed efficienza della loro azione, come avveniva nel sistema francese dei concorsi banditi dall'ENA fino a poco tempo fa, nella quale, per altro, i corsi di studio sono differenziati, normalmente di durata quadriennale ed i finanziamenti più corposi⁴¹⁵. In

⁴¹¹ Mari, A., *La pseudo-riforma della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2000, p. 42.

⁴¹² L'art. 35 del d.lgs. 165/2001 ammette le procedure selettive per immettere personale dall'esterno e fa sopravvivere lo strumento del concorso per interni. Sul punto, si veda Gardini, G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁴¹³ D'Alessio, G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, cit., p. 96. L'art. 28 del d.lgs. 165/2001, riformulato dalla l. 145/2002, precisa che al concorso per esami bandito dalle singole amministrazioni possano accedere i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni muniti di laurea con almeno cinque anni di servizio (quattro nel caso di reclutamento tramite corso-concorso, tre nel caso di possesso di diploma di specializzazione). A questi si affiancano altri soggetti quali dirigenti che abbiano ricoperto il ruolo per almeno due anni o laureati che abbiano compiuto servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti o organizzazioni internazionali. I vincitori del concorso devono seguire un periodo di formazione non superiore ai dodici mesi, inquadrato nei cicli formativi organizzati dalla Sspa

⁴¹⁴ D'Alessio, G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, cit., p. 99; Russo, S., *Il management amministrativo. Ruolo unico, controllo e responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 225.

⁴¹⁵ Il modello formativo dell'ENA si basa su un corso unitario suddiviso in due cicli biennali: il primo comune a tutti i futuri dirigenti, il secondo specialistico. Sui vantaggi di

più, la creazione di un fortissimo “spirito di corpo” (sulla cui creazione gli stessi ex allievi della Sspa non danno un giudizio netto) tra i dirigenti formati presso l’ENA, nonché le forti motivazioni e la dedizione⁴¹⁶, rappresentano uno dei successi del modello francese. La strada della “*carrière ouverte aux talents*”⁴¹⁷, almeno nella percezione degli ex allievi, sembra ancora un cammino incompiuto.

tale modello, Staderini, F., *Osservazioni in tema di reclutamento e formazione dei dirigenti pubblici*, cit., pp. 275-6.

⁴¹⁶ Così Laporta, S., *La formazione della burocrazia. Scuola superiore della pubblica amministrazione ed Ecole Nationale d’Administration: due modelli a confronto*, in *Il diritto dell’economia*, n. 1, 2000, p. 146.

⁴¹⁷ Cassese, S., *L’ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli incarichi*, in *Amministrare*, n. 3, 2007, p. 476.

Appendice

Rilevamento campionario effettuato sugli ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

1. Campione e suddivisione per corso-concorso

Dirigenti <i>ex</i> allievi intervistati
131

Corso-concorso di ingresso	%
Primo	33,3
Secondo	37,2
Terzo	29,4

2. Età e origine geografica

Anno di nascita	%
1958	0,7
1959	0,7
1960	1,5
1961	2,3
1962	3,1
1963	1,5
1964	5,4
1965	4,6
1966	8,5
1967	16
1968	12
1969	10
1970	9,3
1971	11
1972	5,4
1973	4,6
1974	3,1

Provincia di origine	%
Roma	33,3
Napoli	8,5
Teramo	3,8
Bari	3,1
Messina	3,1
Genova	2,3
Palermo	2,3
Salerno	2,3
Caltanissetta	1,5
Caserta	1,5
Catanzaro	1,5
Ferrara	1,5
Foggia	1,5
Latina	1,5
Oristano	1,5
Reggio Calabria	1,5
Taranto	1,5
Agrigento	0,7
Arezzo	0,7
Avellino	0,7
Belluno	0,7
Bologna	0,7
Brindisi	0,7
Cagliari	0,7
Caserta	0,7
Catania	0,7
Catania	0,7
Chieti	0,7
Cosenza	0,7
Cremona	0,7
Crotone	0,7
Cuneo	0,7
Estero	0,7
Firenze	0,7
Frosinone	0,7
Imperia	0,7
L'Aquila	0,7

Lecce	0,7
Milano	0,7
Padova	0,7
Pescara	0,7
Pisa	0,7
Ragusa	0,7
Rieti	0,7
Sassari	0,7
Siena	0,7
Siracusa	0,7
Terni	0,7
Torino	0,7
Treviso	0,7
Varese	0,7
Vicenza	0,7

Area geografica di origine	%
Nord	12,4
Centro	44,1
Sud	42,6
Estero	0,7

3. Titoli universitari e formazione *post-lauream*

Laurea	%
Giurisprudenza	52,2
Economia	25
Scienze Politiche	20,4
Scienze statistiche	1,5
Psicologia	0,7

Università	%
Roma "La Sapienza"	35,3
Roma "LUISS"	11,2
Napoli "Federico II"	8,2
Bari	6
Palermo	4,5
Messina	4,5

Catania	3
Salerno	2,2
Genova	2,2
Napoli	1,5
RomaTre	1,5
Perugia	1,5
Siena	1,5
Teramo	1,5
Cagliari	1,5
Ferrara	1,5
Milano "Cattolica"	1,5
Padova	0,7
Bologna	0,7
Milano	0,7
Parma	0,7
Roma "Tor Vergata"	0,7
Firenze	0,7
Venezia "Ca' Foscari"	0,7
Torino	0,7
Cassino	0,7
Pisa	0,7
Reggio Calabria	0,7
Napoli "Orientale"	0,7
Chieti	0,7
Sassari	0,7

Titoli <i>post lauream</i>	%
Nessun titolo <i>post lauream</i>	35,6
Master	20,9
Scuola di specializzazione	20,9
Altro	14,6
Dottorato di ricerca	5,5
Master internazionale	2

4. Lingue straniere conosciute

Lingue straniere conosciute	%
Inglese	97,6
Francese	68,9
Spagnolo	11,6
Tedesco	10,8
Russo	1,5
Romeno	0,7
Arabo	0,7

5. Attività lavorativa prima dell'immissione nei ruoli dirigenziali

Attività lavorativa prima della dirigenza	%
Pubblico impiegato	63,3
Lavoratore autonomo	12,6
Nessuna esperienza lavorativa pregressa	8,4
Altra attività	7,7
Dipendente privato a tempo indeterminato	4,2
Dipendente privato a tempo determinato	3,5

6. Valutazione della formazione ricevuta presso la SSPA

Valutazione della formazione ricevuta alla SSPA	%
Pertinenza delle materie <i>OTTIMA</i>	18,6
Pertinenza delle materie <i>BUONA</i>	62
Pertinenza delle materie <i>SUFFICIENTE</i>	16,2
Pertinenza delle materie <i>SCARSA</i>	3,1

Adeguatezza dell'approccio didattico <i>OTTIMA</i>	5,4
Adeguatezza dell'approccio didattico <i>BUONA</i>	41,8
Adeguatezza dell'approccio didattico <i>SUFFICIENTE</i>	39,5
Adeguatezza dell'approccio didattico <i>SCARSA</i>	13,1

Preparazione dei docenti <i>OTTIMA</i>	13,9
Preparazione dei docenti <i>BUONA</i>	59,6
Preparazione dei docenti <i>SUFFICIENTE</i>	24
Preparazione dei docenti <i>SCARSA</i>	2,3

7. Anno ed età di ingresso nella pubblica amministrazione

Anno d'ingresso nella pubblica amministrazione	%
1983	0,7
1986	0,7
1987	2,3
1988	2,3
1989	1,5
1990	4,6
1991	1,5
1993	4,6
1994	3,9
1995	1,5
1996	13,2
1997	10,1
1998	5,4
1999	6,2
2000	15,6
2001	1,5
2002	20,3
2003	3,1

Età d'ingresso nella pubblica amministrazione	%
18	0,7
20	0,7
22	0,7
24	0,7
25	3,9
26	7,8
27	15,7
28	11
29	12,5
30	10,2
31	9,4
32	11
33	7
34	3,1
35	3,1
36	0,7
39	0,7

8. Attuale fascia di appartenenza

Attuale fascia di appartenenza	%
I	7,1
II	92,8

9. Grado di sindacalizzazione

Sindacalizzazione	%
E' iscritto ad un sindacato	38,7
Non è iscritto ad un sindacato	61,2

Vota sempre o quasi sempre nelle elezioni delle RSU	5,5
Vota mai o quasi mai nelle elezioni delle RSU	90,7
Vota solo a volte nelle elezioni delle RSU	3,7

E' o è stato rappresentante in una RSU	5,4
Non è o non è stato rappresentante in una RSU	94,5

10. Incarichi ricevuti e grado di mobilità

Tipologia degli incarichi dirigenziali ricevuti	%
Non generale	77,7
Uffici di diretta collaborazione	8,7
Apicale	5
Generale	4,2
Altro	3
Consulenza <i>ex co.</i> 10	1
Esterni <i>ex</i> 5 bis	0,2
Vicariato/supplenza	0,5
Reggenza <i>ad interim</i>	3,2

Distribuzione quantitativa degli incarichi per anno	%
2000	11
2001	2,7
2002	18,2
2003	8
2004	4,7
2005	18
2006	11,5
2007	11,5
2008	13,7
2009	0,2

Amministrazione di assegnazione degli incarichi dirigenziali	%
Ministero dell'economia e delle finanze	27,6
Istituto Nazionale Previdenza Sociale	18,2
Presidenza del Consiglio dei Ministri	8,5
Ministero della Giustizia	8,2
Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	6,2
Ministero della difesa	5,4
Istituto Nazionale Previdenza Dipendenti Amministrazione Pubblica	4,2
Agenzia delle dogane	3,1
Ministero dello sviluppo economico	2,5
Ministero attività produttive	1,9
Ministero dell'interno	1,7
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	1,7
Ministero dell'istruzione	1,7
Ministero degli esteri	1,4
Altro	1,4
Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura	1,1
Rappresentanze italiane presso istituzioni internazionali	1,1
Enti locali	0,8
Aziende Sanitarie Locali	0,5
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	0,5
Ministero delle comunicazioni	0,5
Ministero dei beni e delle attività culturali	0,5
Ministero della funzione pubblica	0,2

Ripartizione del primo incarico dirigenziale ricevuto	%
Ministeri	67,1
Enti previdenziali	17,5
Presidenza del Consiglio dei Ministri	10,6
Agenzie	3,8
Enti locali	0,7
Uffici centrali	66,4
Uffici periferici	33,5
Non generale	88,5
Uffici di diretta collaborazione	6,1
Apicale	2,2
Consulenza <i>ex co.</i> 10	0,7
Altro	2,2

Durata degli incarichi dirigenziali	Mesi
Durata media incarichi	30

Grado di mobilità tra amministrazioni	%
Dirigenti che hanno sempre ricoperto incarichi nella stessa sede	43,4
Dirigenti che hanno cambiato amministrazione nello stesso luogo una volta	17
Dirigenti che hanno cambiato amministrazione nello stesso luogo più di una volta	7,7
Dirigenti che hanno cambiato sede territoriale una volta	17
Dirigenti che hanno cambiato sede territoriale più di una volta	14,7

Sede degli incarichi dirigenziali ricevuti	%
Roma	66,2
Cagliari	4,3
Firenze	1,5
Milano	1,5
Torino	1,5
Bologna	1,2
Genova	1,2
Campobasso	1
Grosseto	1
Cuneo	0,7
Estero	0,7
Moncalieri (TO)	0,7

Napoli	0,7
Napoli	0,7
Trieste	0,7
Verona	0,7
Venezia	0,7
Ancona	0,5
Arezzo	0,5
Ascoli Piceno	0,5
Asti	0,5
Belluno	0,5
Biella	0,5
Como	0,5
Frosinone	0,5
Lecce	0,5
Mestre (VE)	0,5
Padova	0,5
Potenza	0,5
Sestri Levante (GE)	0,5
Treviso	0,5
Vercelli	0,5
Vicenza	0,5
Bari	0,2
Brindisi	0,2
Cassino (FR)	0,2
Catanzaro	0,2
Collegno (TO)	0,2
Crotone	0,2
Foggia	0,2
Gorizia	0,2
Imperia	0,2
La Spezia	0,2
Lecco	0,2
Livorno	0,2
Lodi	0,2
Matera	0,2
Ostia (RM)	0,2
Pescara	0,2
Perugia	0,2
Pisa	0,2

Pinerolo (TO)	0,2
Pomezia (RM)	0,2
Rieti	0,2
Sondrio	0,2
Terni	0,2
Velletri (RM)	0,2

11. Spoils system

Incidenza delle tornate di <i>spoils system</i>	%
Dirigenti ex allievi interessati dalle tornate di <i>spoils system</i>	22,4

Provvedimento a seguito del d.p.r. 150/1999	%
E' stato riconfermato nell'incarico	77,7
E' stato assegnato ad altro incarico equivalente	0
E' stato assegnato ad altro incarico superiore	11,1
E' stato assegnato ad altro incarico inferiore	11,1
E' stato assegnato ad incarico di consulenza o studio	0

Provvedimento a seguito della l. 145/2002	%
E' stato riconfermato nell'incarico	75
E' stato assegnato ad altro incarico equivalente	5
E' stato assegnato ad altro incarico superiore	10
E' stato assegnato ad altro incarico inferiore	5
E' stato assegnato ad incarico di consulenza o studio	5

12. Grado di internazionalizzazione dell'attività lavorativa e della formazione

Internazionalizzazione	%
Non ha svolto alcuna attività formativa o lavorativa all'estero	60,1
Ha svolto attività lavorative in ambito internazionale	14,5
Ha svolto attività lavorative in ambito comunitario	12,6
Ha svolto attività formative in ambito comunitario	8,2
Ha svolto attività formative in ambito internazionale	4,4

Tipologia dell'ente	%
Istituzioni dell'Unione Europea	31,3
Istituzioni internazionali o sovranazionali	25,4
Istituzioni italiane che hanno svolto attività all'estero	19,6
Istituzioni di formazione avanzata	9,8
Amministrazioni di Stati stranieri	7,8
Altro	5,8

Tipologia dell'attività	%
Partecipazione a <i>working groups</i> , comitati di studio e progetti	50
Corsi di formazione avanzata	15,2
Attività lavorativa	15,2
Programmi di supporto e cooperazione	10,8
Seminari e tirocini	8,6

13. Incidenza della formazione ricevuta presso la SSPA sulla carriera dirigenziale

L'incidenza positiva dell'ingresso nei ruoli dirigenziali tramite corso-concorso ricade su:	Molto (%)	Abbastanza (%)	Per niente (%)
Possibilità di accedere ad incarichi di maggior rilievo	26,4	38,4	35,2
Stabilità degli incarichi	12,6	33,3	53,9
Mobilità tra amministrazioni	16,5	34,6	48,8
Tornate di <i>spoils system</i>	10,3	34,4	55,1
Passaggio di fascia o rapidità di carriera	12	32	56
Autonomia professionale	46,3	34,7	18,8
Rapporto con gli altri allievi e relazioni intessute	51,2	41,6	7,2

L'incidenza positiva dell'ingresso nei ruoli dirigenziali tramite corso-concorso è dovuta:	Molto (%)	Abbastanza (%)	Per niente (%)
Alle attività formative svolte	22,7	61,8	15,4
Alla creazione di un forte spirito di corpo	23,9	52,1	23,9
Alla maggiore tecnicità e neutralità delle procedure di assunzione	54,9	35,1	9,9
Al fatto di essere percepito dalla politica come tecnico imparziale	34,2	28,7	37

14. Considerazioni conclusive degli ex allievi

Conclusioni aggiuntive	
<i>Punti di forza della SSPA</i>	<i>Punti di debolezza della SSPA</i>
<i>Networking</i> Creazione di legami personali con altri ex allievi Possibilità di compiere esperienze formative all'estero Possibilità di carriera per gli allievi	Approccio didattico eccessivamente accademico e teorico Mancata formazione nella gestione del personale Interruzione dei rapporti tra SSPA ed ex allievi alla fine del corso-concorso Mancata possibilità di scelta della futura amministrazione di appartenenza